

ANDRZEJ CZOP



UDZIAŁ FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W ZAPEWNIANIU BEZPIECZŃSTWA PUBLICZNEGO W POLSCE

WYŻSZA SZKOŁA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO I INDYWIDUALNEGO APEIRON W KRAKOWIE

Andrzej Czop

**UDZIAŁ FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA
W ZAPEWNIANIU BEZPIECZEŃSTWA
PUBLICZNEGO W POLSCE**

Katowice 2014

Cracow Research Institute for Security & Defense APEIRON
MONOGRAFIA NAUKOWA

Andrzej Czop

**UDZIAŁ FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W ZAPEWNIANIU
BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W POLSCE**

Katowice 2014

Copyright © by Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego
i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 2014

Recenzenci:

Prof. nadzw. dr hab. inż. Zdzisław Nowakowski

Prof. dr hab. Michał Huzarski

Dr Juliusz Piwowarski

Doc. Vasyl Zaplatynskyi, SCs.

Opracowanie redakcyjne, skład i korekta:

Radosława Rodasik

Patrycja Węglarz

Projekt okładki:

Patrycja Węglarz

Na okładce wykorzystano zdjęcie ze strony <https://www.flickr.com/photos/nggalai/> na licencji
Creative Commons 2.0

ISBN 978-83-64035-20-3

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”
w Krakowie

ul. Krupnicza 3 31–123 Kraków

Tel. 12 422 30 68; Fax. 12 421 67 25

e-mail: science@apeiron.edu.pl;

www.apeiron-wydawnictwo.pl

Mojej Żonie Ewie

z serdecznymi podziękowaniami

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	9
Rozdział 1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ	17
1.1. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU	17
1.2. CEL BADAŃ	22
1.3. PROBLEM BADAWCZY	26
1.4. HIPOTEZA ROBOCZA	29
1.5. METODY BADAWCZE	31
1.6. ORGANIZACJA BADAŃ	39
Rozdział 2. SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W POLSCE	44
2.1. POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA I SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO	44
2.2. POZIOM ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ	52
2.3. POZIOM ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ	105
2.4. POZIOM LOKALNY	115
Rozdział 3. PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA	132
3.1. POJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	132
3.2. REGLAMENTACJA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ – KONCESJE	137
3.3. POJĘCIE OCHRONY	142
3.4. OBSZARY, OBIEKTY, URZĄDZENIA I TRANSPORTY PODLEGAJĄCE OBOWIĄZKOWEJ OCHRONIE	144
3.5. SPECJALISTYCZNE UZBROJONE FORMACJE OCHRONNE	147
3.6. PLAN OCHRONY	152
3.7. PRACOWNICY OCHRONY	155

Rozdział 4. UDZIAŁ FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO PAŃSTWA W ŚWIEŹLE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ	199
4.1. BADANIA ANKIETOWE	199
4.2. WYWIADY EKSPERCKIE.....	227
Rozdział 5. PROPOZYCJE UKIERUNKOWANE NA ZWIĘKSZENIE UDZIAŁU FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO PAŃSTWA	243
Zakończenie	267
Bibliografia	273
Spis rysunków	283
Spis tabel.....	286
Załącznik nr 1 WZÓR KWESTIONARIUSZA ANKIETY	288
Załącznik nr 2 WZÓR KWESTIONARIUSZA WYWIADU EKSPERCKIEGO	293

WSTĘP

Transformacja ustrojowa w Polsce spowodowała nie tylko głębokie zmiany społeczno-ekonomiczne, implikujące postęp cywilizacyjny i gospodarczy, ale także wzrost przestępczości i patologii społecznych. Pojawiły się zupełnie nowe rodzaje przestępstw, w tym przestępczość zorganizowana i międzynarodowa. Aktywny udział Polski w koalicji antyterrorystycznej oraz udział polskich wojsk w misjach stabilizacyjnych i operacjach wojskowych poza granicami kraju generuje dla nas zagrożenia ze strony ekstremistów. Powstał więc realny problem, dotyczący skutecznego przeciwstawiania się eskalacji zagrożeń i wzrostowi dynamiki przestępczości. Władze naszego kraju szybko zorientowały się, że dotychczasowe, scentralizowane zarządzanie bezpieczeństwem publicznym okazało się nieefektywne i nieadekwatne do nowych wyzwań i determinantów zagrożeń.

W dniu 26 sierpnia 1997 roku Sejm RP uchwalił Ustawę o ochronie osób i mienia¹, która była krokiem w stronę decentralizacji zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Tym samym, podmiotom prowadzącym na poziomie lokalnym komercyjną działalność gospodarczą przekazano (w określonym zakresie), kompetencje i odpowiedzialność za tak ważną sferę życia obywateli i gospodarki państwa. Zgodnie z zapisami przywołanej ustawy za ochronę osób uważa się działanie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej, zaś za ochronę mienia działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony. Zadania te może realizować, z wykorzystaniem ustawowych uprawnień, tylko osoba posiadająca licencję.

Działania ochronne realizowane są w formie bezpośredniej ochrony fizycznej, która może mieć charakter stały lub doraźny, polegający na stałym

¹¹ Dz.U.1997 nr 114 poz.740.

dozorze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych lub na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych, lub niebezpiecznych. Kolejną formą ochrony są zabezpieczenia techniczne, polegające na montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia oraz eksploatacja, konserwacja i naprawy w miejscach ich zainstalowania. Ustawa określiła także obowiązek ochrony przez specjalistyczne formacje ochronne obszarów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa. Ma to szczególne istotne znaczenie w sytuacji zagrożenia terrorystycznego. Według informacji przedstawionej sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 1 marca 2012 r. przez wiceministra spraw wewnętrznych Piotra Stachańczyka takich specjalistycznych formacji ochronnych jest w Polsce 1084, z czego 265 to wewnętrzne służby ochrony, a 819 to przedsiębiorcy, którzy mają koncesje ochroniarskie oraz pozwolenia na broń na okaziciela. Ogółem jest 5200 firm ochrony, zatrudniających 114 tysięcy licencjonowanych pracowników ochrony i 18 tysięcy licencjonowanych pracowników zabezpieczenia technicznego. Według szacunków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ogółem w branży ochrony zatrudnionych jest około 300 tysięcy osób. To prawdziwa armia, która dobrze wyszkolona, nadzorowana i włączona w ogólny system bezpieczeństwa może skutecznie wpływać na zapobieganie i zwalczanie zagrożeń, zarówno tych godzących w obywateli, jak i w interesy ekonomiczne oraz gospodarcze państwa.

Pomimo upływu dwudziestu pięciu lat działania w Polsce firm ochrony, i ponad szesnastoletniego okresu funkcjonowania ustawy o ochronie osób i mienia, prywatny sektor bezpieczeństwa kojarzony jest głównie z ochroną fizyczną i techniczną obiektów oraz ochroną transportów wartości pieniężnych. Takie postrzeganie firm ochrony jest spowodowane charakterem oferowanych przez nie usług, ale także obecną regulacją prawną określającą zasady ich działania.

Współcześnie, profesjonalne firmy ochrony powinny być wykorzystywane również w innych obszarach aktywności na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Jak zaznacza Paweł Pajorski: „Istnieje wiele rodzajów przedsięwzięć, które mogą i powinny być realizowane

z uwzględnieniem celu jaki stanowi poprawa bezpieczeństwa społeczności lokalnych².”

Do przedsięwzięć tych zaliczamy:

w przypadku katastrof – rozpoznanie, informowanie, ratownictwo techniczne (w miarę posiadanych sił i środków), pierwszą pomoc przedmedyczną udzielaną ofiarom katastrof,

w przypadku kataklizmów – ostrzeganie i informowanie, rozpoznanie, pierwszą pomoc przedmedyczną udzielaną ofiarom kataklizmu, ratownictwo techniczne (w miarę posiadanych sił i środków),

w przypadku zagrożeń aktami terrorystycznymi – profilaktykę, informowanie, ostrzeganie, pierwszą pomoc przedmedyczną udzielaną ofiarom aktu terrorystycznego, ratownictwo techniczne (w miarę posiadanych przez agencje ochrony sił i środków), współpracę z Policją, Strażą Pożarną, Obroną Cywilną, Strażą Miejską oraz innymi służbami ratowniczymi,

w zakresie zwalczania przestępczości – szeroko rozumianą profilaktykę, współpracę z Policją, Strażą Pożarną, Strażą Miejską oraz innymi służbami zaangażowanymi w zwalczanie przestępczości,

w przypadku zagrożeń epidemiologicznych – ostrzeganie i informowanie, współpracę z Policją, Strażą Pożarną, Obroną Cywilną, Strażą Miejską oraz innymi państwowymi służbami ratowniczymi,

w przypadku konfliktów zbrojnych – ochronę i obronę obiektów obowiązkowej ochrony współpracę z Policją, Strażą Pożarną, Obroną Cywilną, Strażą Miejską oraz Obroną Terytorialną, inspirowanie oraz inicjowanie technicznej i fizycznej ochrony osób i mienia, podnoszenie poziomu wiedzy społeczności w zakresie ochrony mienia i osób.”

Taki zakres przedmiotowy możliwych działań firm ochrony sytuuje je jako istotny element systemu bezpieczeństwa publicznego. Pamiętać przy tym należy, że *bezpieczeństwo* określonego podmiotu można ujmować zarówno jako pożądany stan braku lub skutecznej kontroli różnych wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń dla tego obiektu, a także jako tę *wartość*³, która

² P. Pajorski, *Aktywność agencji ochrony osób i mienia na rzecz bezpieczeństwa na poziomie lokalnym*, „Zeszyt Naukowy”, nr 6, Apeiron, Kraków 2011, s. 142.

³ Krzyżanowski (L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, modele, metafory*, PWN, Warszawa 1999, s. 206) tak podsumowuje rozważania o pojęciu *wartość*: a) wartość ma związek z wartościowaniem, z dokonywaniem sądów

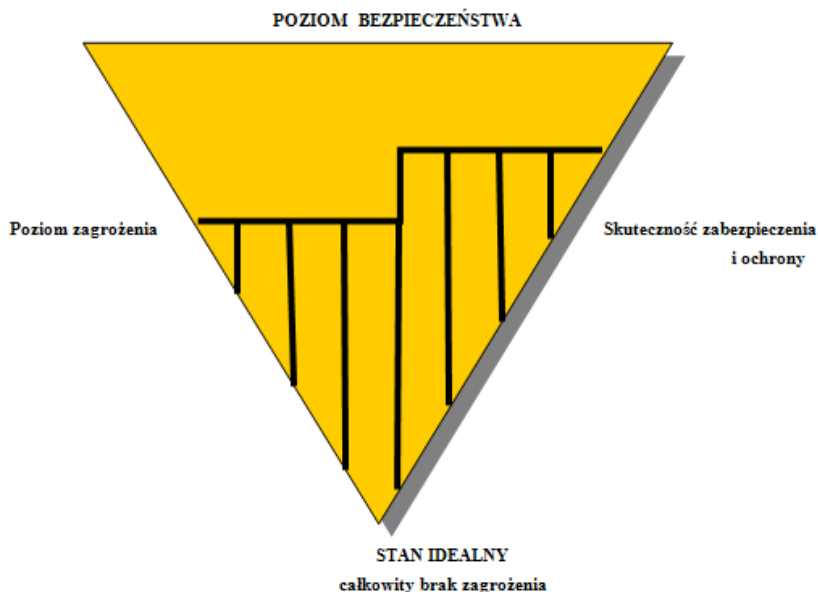
umożliwia realizację wszystkich innych potrzeb i korelujących z nimi wartości, od podstawowych, po najwyższą jaką jest samorealizacja, lub jako *proces* albo *funkcję*, wpływającą na swobodę rozwoju danego obiektu badań, a wreszcie jako taki *konstrukt społeczny*, który spełnia wszystkie powyższe warunki dla egzystencji jednostkowego lub kolektywnego podmiotu⁴.

Przy czym przez zagrożenie należy rozumieć sytuację, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia lub też możliwość wystąpienia zdarzenia, którego naturalnym skutkiem jest naruszenie określonej poprzednio integralności chronionego obiektu lub bezpieczeństwa ludzi w nim przebywających. Zależności pomiędzy powyższymi czynnikami można zilustrować za pomocą tzw. *trójkąta bezpieczeństwa* wskazującego na fakt, iż wraz ze wzrostem poziomu zagrożenia wzrasta wprost proporcjonalnie zapotrzebowanie na wyższy poziom zabezpieczenia i ochrony⁵.

oceniających; b) ocena zmierza do rozróżnienia pomiędzy tym, co dobre a tym, co negatywne; sąd ten może być wyrażony lub też nie; może być tylko pomyślany; c) podmiot dokonujący oceny to zarówno jednostka, jak i kolektyw, na przykład zespół profesjonalistów bądź społeczność rodzinna, lokalna oraz większe wspólnoty; d) przedmioty oceny to tak koncepcje, jak i realne składniki rzeczywistości, od idei, przez relacje, dane stany czy zdarzenia, aż po cechy osób i przedmiotów; e) wartość jest wytworem oceny określonego przedmiotu dokonanej przez podmiot, który go ocenia; f) należy zauważyć, że w przypadku pojęcia *wartość*, chodzi wyłącznie o osąd pozytywny, nie jak w przypadku *wystawiania* oceny, gdy może być ona ujemna, neutralna bądź dodatnia; g) pojęcie wartości wiąże się zatem z określeniem hierarchii potrzeb, z preferowaniem czegoś w stosunku do innych alternatyw; h) trzeba podkreślić, że osąd zmierzający do określenia wartości może mieć charakter indywidualny jak też kolektywny oraz fakt, że kreowanie wartości związane jest z działaniem inteligencji racjonalnej jak też inteligencji emocjonalnej. Por. J. Piwowarski, *Bezpieczeństwo jako stan oraz jako wartość*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, Materiały z II Konferencji Naukowej *Bezpieczeństwo jako wartość* z 18 kwietnia 2010, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010.

⁴ J. Piwowarski, L. I. Sopilnyk, *Polish School of Security Culture and Defense. An outline of the conception of Marian Cieślarczyk*, "Security, Economy & Law. Scientific Journal", no. 1, Kraków 2013, ss. 5-18.

⁵ Zob. T. Nowicki, *Alarm o przestępcstwie*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 1997., s. 19.



Ryc. 1 „Trójkąt bezpieczeństwa”

(Zob. Z. T. Nowicki, *Jak chronić?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1994, s. 272)

Jedną z przyczyn spadku poczucia bezpieczeństwa obywateli w Polsce, jest rozwój przestępczości. Poczucie zagrożenia związane jest przede wszystkim, z przestępczością, natomiast za J. Czapską wyróżnić można zagrożenia, które dzieli się według źródeł ich pochodzenia – istnieją trzy podstawowe typy, takie jak:

1. zagrożenia naturalne i cywilizacyjne (natura i technika),
2. zagrożenia pochodzące ze strony państwa, jego organów i funkcjonariuszy,
3. zagrożenia pochodzące ze strony innych ludzi i organizacji⁶.

Wzrost przestępczości spowodował wzrost zaangażowania Policji w bezpośrednią z nim walkę ograniczając tym samym profilaktykę

⁶ Zob. J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków, 2004, J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków 2004, s.15.

zapobiegania i przeciwdziałania. „Ograniczenie” to zostało zniwelowane właśnie przez podmioty komercyjne, świadczące usługi w zakresie ochrony osób i mienia.

Brak dostatecznie dużego potencjału pozwalającego na satysfakcjonujące społecznie możliwości skupienia się Policji na profilaktyce i prewencji spowodował społeczną akceptację dla firm ochrony osób i mienia i konieczność ich wkomponowania w satysfakcjonujący system bezpieczeństwa.

Firmy ochrony jako element systemu bezpieczeństwa publicznego: „podejmują tym samym działalność o charakterze parapolicyjnym, polegającą na pełnieniu regularnych patroli przez pracowników ochrony fizycznej w miejscach publicznych”⁷. Wzbudza to mniej lub bardziej uzasadnione kontrowersje zwłaszcza, że w ramach tych działań pojawiają się elementy o charakterze interwencji, prób dyscyplinowania zachowań społecznych, poprzez takie czynności do jakich są uprawnione grupy dyspozycyjne. Z drugiej strony pojawienie się patrolu agencji ochrony osób i mienia stanowi swoiste zagrożenie dla potencjalnego przestępcy, co powoduje zmniejszenie natężenia czynów karalnych na danym terenie, a niekiedy wręcz odstępianie potencjalnych sprawców od popełnienia takiego czynu. Oponenti argumentują swoje stanowisko tym, że ustawa o ochronie osób i mienia w obowiązującym kształcie nie daje agencjom ochrony osób i mienia uprawnień szerszych aniżeli typowe uprawnienia obywatelskie, jakie można wykorzystać w obliczu zagrożenia poza chronionym obiektem lub obszarem, np. zastosowanie środków przymusu bezpośredniego⁸. Jednakże nawet oni przyznają, że obecność firm ochrony osób i mienia w danym rejonie, mogących prowadzić skuteczną obserwację zdarzeń przestępczych oraz podejmować czynności wynikające choćby z uprawnień obywatelskich (ujęcie na tzw. „gorącym uczynku” lub w bezpośrednim pościgu i przekazanie ujętego policji), jak również mogących odpowiednio wcześniej poinformować policję (czy też Straż

⁷ P. Pajorski, *Aktywność agencji ochrony osób i mienia na rzecz bezpieczeństwa na poziomie lokalnym*, „Zeszyt Naukowy”, nr 6, Apeiron, Kraków 2011, s. 146,

⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2013 o środkach przymusu bezpośredniego, Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

Miejską) o istniejącym zagrożeniu, wspomaga w znaczący sposób podnoszenie subiektywnego poczucia bezpieczeństwa⁹.

Aktywność firm ochroniarskich w zakresie zadań służb publicznych umożliwia również całe spektrum pozostałych form typowo komercyjnej ochrony osób i mienia, właściwych branży ochrony. Każda z nich, np. ochrona obiektów handlowo-usługowych, rozrywkowych, hotelowo-restauracyjnych, handlu detalicznego, obrotu finansowego, oświatowo-wychowawczych, przemysłowych, siedzib instytucji, podmiotów gospodarczych i organizacji, wpisuje się w panoramę bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Mówiąc krótko, im więcej chronionych obiektów, tym bezpieczniej¹⁰.

Przez aktywność firm ochrony należy rozumieć podejmowanie szeregu przedsięwzięć usprawniających zarówno dotychczas stosowane, jak i nowe systemy ochrony, które powinny prowadzić do wyłonienia ściślejszej zapory poprzez fakt jej dostosowania do aktualnie występujących zmian w „technologii” pojawiających się zagrożeń. Zakres ten winien się koncentrować na zagadnieniach organizacyjnych, kadrowych, taktycznych i technicznych na poszczególnych odcinkach działalności firm ochrony.

Problem właściwego wykorzystania potencjału różnych podmiotów dla zapewnienia wzrostu stanu oraz poczucia bezpieczeństwa został dostrzeżony przez Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym w 2006 roku opracowano Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań, pod nazwą „Razem Bezpieczniej”. Program ten łączy działania Policji, administracji rządowej i samorządowej oraz partnerów społecznych, zainteresowanych poprawą bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do najważniejszych obszarów wymagających podjęcia działań w ramach programu, w których mogą uczestniczyć firmy ochrony, należy zaliczyć: bezpieczeństwo w miejscach publicznych, przemoc w szkole, bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej, w ruchu drogowym, w działalności gospodarczej i ochrona dziedzictwa narodowego.

⁹ Zob. P. Pajorski, *Qui prodest ?*, „BSI Ochrona i Detektywistyka”, 2008, nr 7-8.

¹⁰ Zob. Z. Tomczyk, *Firmy ochrony osób i mienia, a bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, (red.) J. Czapska, W. Krupiarz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 216.

Problematyka zaangażowania firm ochrony i mienia w budowanie podstaw bezpieczeństwa państwa była i jest przedmiotem badań, dlatego też zasadnym jest dokonanie oceny stanu badań nad obszarem formalno-prawnym firm ochrony osób i mienia.

Powyższe zjawisko nie budziło jak dotąd szczególnego zainteresowania w środowisku naukowym. Dopiero w ostatnim czasie badacze starają się dostarczyć odpowiedzi nad miejscem funkcjonowania firm ochrony i mienia w systemie bezpieczeństwa państwa. Tematyka będąca przedmiotem niniejszej dysertacji jest przedmiotem zainteresowania głównie prawników oraz sekuritologów.

Autorzy w swoich opracowaniach poświęcili uwagę zagadnieniom uprawnień pracowników ochrony osób i mienia w stosunku do pracowników grup dyspozycyjnych czy służb mundurowych.

Podniesiona w dysertacji problematyka znalazła odzwierciedlenie w czasopismach naukowych takich jak: „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje”; „Security Dimensions”, „Przegląd Policyjny” czy „Prokuratura i Prawo”.

Ogół problemów przedstawionych w dysertacji do tej pory był jedynie przedmiotem dociekań prawnych, samej wykładni prawa oraz stanowił, co najwyżej zagadnienie w „vademecum” dla kandydatów na pracownika ochrony osób i mienia. Niniejsza dysertacja przedstawia, w tym względzie, nowatorskie badania naukowe prowadzone w zakresie podstaw działalności formalno-prawnej firm ochrony osób i mienia oraz określenia uprawnień pracowników ochrony osób i mienia.

Zgodnie z zaproponowaną strukturą rozprawy oraz biorąc pod uwagę ujęte w dysertacji problemy badawcze dokonano podziału aktualnego stanu badań: obraz stanu bezpieczeństwa państwa, podmioty rządowe w systemie bezpieczeństwa państwa, regulacje prawne związane z funkcjonowaniem firm ochrony i mienia, kierunki strategii bezpieczeństwa, wyzwania w procesie legislacyjnym w odniesieniu do funkcjonowania tego rodzaju podmiotów oraz proponowane kierunki zmian.

1.1. Uzasadnienie wyboru tematu

Badania naukowe wymagają jasnego określenia przedmiotu i celu badań. Czynności te są pierwszym i podstawowym krokiem badacza w procedurze badawczej. Sformułowanie przedmiotu badań ma na celu odzwierciedlenie głównych problemów badawczych, a także wyrażenie celu i intencji badacza. Badania naukowe to wieloetapowy proces zróżnicowanych działań mających na celu zapewnienie obiektywnego, dokładnego i wyczerpującego poznania obranego wycinka rzeczywistości przyrodniczej, społecznej lub kulturowej, a wynikiem badania naukowego jest określony obraz badanej rzeczywistości. Badanie tego wycinka rzeczywistości wymaga postawienia odpowiedniego pytania, zazwyczaj na wstępie ogólnego, by w toku badań znaleźć na nie odpowiedź. Nie ma bowiem nauki bez wyraźnego postawienia pytania¹¹. Celem zaś badań jest poznanie naukowe, czyli szukanie nowej wiedzy i wzbogacenie wiedzy o osobach, rzeczach i zjawiskach będących przedmiotem badań. To również rodzaj efektu, który zamierzamy uzyskać w wyniku badań, a także to rodzaj czynności, z którymi te efekty będą się wiązać¹².

Podczas projektowania badań na potrzeby niniejszej rozprawy doktorskiej przyjęto, że tym wycinkiem rzeczywistości społecznej będzie bezpieczeństwo wewnętrzne, a dokładnie jedna z istotnych sfer tego

¹¹ T. Pilch, T. Bauman, *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2001, s. 191 i nast.

¹² M. Turek, A. Michalak, *Zasady, tryb przygotowania, przeprowadzania oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009, s. 40.

bezpieczeństwa, a mianowicie sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego, za którą odpowiedzialne są prywatne firmy ochrony osób i mienia oraz ich aspekt funkcjonowania formalno-prawny.

Potrzeba bezpieczeństwa to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Zaspokojenie tej potrzeby jest gwarantem rozwoju jednostki ludzkiej, społeczeństwa, jak i organizacji państwowych. Bezpieczeństwo to baza, fundament, na którym opiera się funkcjonowanie współczesnych demokratycznych państw i społeczeństw. Zapewnienie bezpieczeństwa na swoim terytorium należy do podstawowych obowiązków każdego demokratycznego państwa, stanowi realizację jego funkcji wewnętrznej.

Ze względu na znaczenie problematyki bezpieczeństwa i rosnące zainteresowanie tym zjawiskiem doczekało się ono właściwego docenienia m.in. na gruncie nauki. Dowodem tego docenienia jest uznanie nauki o bezpieczeństwie za samodzielną dyscyplinę naukową. Wcześniej bezpieczeństwo było przedmiotem zainteresowania wielu nauk, takich jak: nauki prawne, o wojskowości, humanistyczne, ekonomiczne, biologiczne, chemiczne, o kulturze fizycznej oraz o ziemi. Jednak ze względu na wagę tej problematyki w naszym kraju nauki o bezpieczeństwie (securitologia) stały się odrębną dyscypliną naukową. Uchwałą Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów z 28 stycznia 2011 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych¹³ do dziedziny nauk humanistycznych dodano dyscypliny: nauki o bezpieczeństwie i nauki o obronności. Jednocześnie z katalogu dyscyplin wykreślono nauki wojskowe. Jednakże już w sierpniu 2011 r. minister nauki i szkolnictwa wyższego obszar dotyczący wszystkich dyscyplin naukowych uregulował swoim rozporządzeniem, na mocy którego nauki o bezpieczeństwie zostały włączone w obszar nauk społecznych¹⁴. Bezpieczeństwo wewnętrzne doczekało się także własnych kierunków studiów I i II stopnia¹⁵.

¹³ M.P. z 2011 r., nr 14, poz. 149.

¹⁴ Rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, DzU z 2011 r., nr 179, poz. 1065.

¹⁵ M. Lisiecki, *Nauki o bezpieczeństwie jako nowa dyscyplina naukowa* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk(red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, Wyd. WSPol, Szczytno 2011, s. 186.

Nauki o bezpieczeństwie obejmują wielość problemów związanych z bezpieczeństwem w wymiarze pozamilitarnym. Ich celem jest dostarczenie nie tylko wiedzy teoretycznej o zjawiskach związanych ze sferą bezpieczeństwa, a dokładnie wiedzy mającej na celu zrozumienie tych zjawisk, lecz także ich wyjaśnianie, ocenianie i prognozowanie. Celem tych nauk jest także użyteczność, czyli przedstawienie projektów najlepszych rozwiązań, które można wdrożyć do praktyki w ciągłym dążeniu do coraz lepszego zaspokojenia tej podstawowej potrzeby, którą jest bezpieczeństwo¹⁶. Badania projektowane na potrzeby tej pracy doktorskiej będą umiejscowione właśnie w ramach tej nowej dyscypliny naukowej, w ramach nauki o bezpieczeństwie.

Antonimem bezpieczeństwa jest zagrożenie, czyli potencjalna podstawa niepożądanego stanu rzeczy. Zagrożenia nie są kategorią samoistną, ponieważ zawsze odnoszą się do określonego podmiotu, dla którego mają charakter dysfunkcyjny i mogą powodować szkodliwe następstwa. Zagrożenia są istotną kategorią determinującą bezpieczeństwo¹⁷. Jest więc sprawą oczywistą, że prowadząc badania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy się odnosić bezpośrednio do zagrożeń. Zagrożenia są przedmiotem zainteresowania nauk o bezpieczeństwie w kontekście ich identyfikacji rodzajowej, określenia natężenia występowania, miejsc i przyczyn występowania, a zwłaszcza określenia ich skutków i wpływu na bezpieczeństwo publiczne.

Drugim najważniejszym determinantem zapewnienia odpowiedniego akceptowanego poziomu bezpieczeństwa jest sprawność działania instytucji państwowych powołanych do ochrony tego bezpieczeństwa a także prywatnych firm ochrony. Główny ciężar w zakresie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywa na Policji jako formacji umundurowanej, uzbrojonej powołanej do świadczenia usługi publicznej polegającej na ochronie przed zagrożeniami jednostek ludzkich, społeczeństwa i państwa. Tak więc bezpieczeństwo publiczne jest zależne wprost od sprawności funkcjonowania tej najważniejszej formacji, jaką jest

¹⁶ B. Wiśniewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wyd. WSPol, Szczecino 2011, s. 89–90.

¹⁷ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17.

Policja, ale i od jednostek prywatnych, jak prywatne firmy ochrony osób i mienia, tzw. prywatne policje¹⁸.

Ogólnym obiektem badań w naukach o bezpieczeństwie, podobnie jak i w naukach społecznych, są:

- zbiorowości i zbiory społeczne,
- instytucje społeczne,
- procesy i zjawiska społeczne.

Stąd przedmiotem badań bezpieczeństwa są cechy obiektów wyznaczających ich granice, właściwości i relacje. Dostrzeżenie istoty cech i zależności między nimi a badanymi obiektami pozwala wnioskować o istocie bezpieczeństwa. Obiekty badań posiadają odpowiednie cechy empiryczne, humanistyczne, przyrodnicze oraz społeczne i one to stanowią przedmiot badań. Efektem badań powinno być wykrycie zależności, prawidłowości i praw rządzących obiektami bezpieczeństwa¹⁹.

Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, intensywny rozwój jej potencjału gospodarczego oraz coraz większe zaangażowanie w kształtowanie narodowego i regionalnego środowiska bezpieczeństwa, wymuszają stopniową optymalizację użycia wszystkich sił i środków w celu tworzenia zintegrowanego, kompleksowego systemu obronności i bezpieczeństwa narodowego. W związku z tym, niezbędne staje się stworzenie symbiotycznego systemu formalno-prawnego określającego wykorzystanie zasobów ludzkich w szeroko rozumianym bezpieczeństwie państwa w procesie realizacji celów polityki bezpieczeństwa narodowego przez podmioty wykonawcze wszystkich szczebli, państwowych, samorządowych i prywatnych.

Zintegrowanie planowania działań firm ochrony osób i mienia w zakresie bezpieczeństwa oraz przygotowanie ich na każdym poziomie, wymaga kompleksowego podejścia do rozwiązywania sytuacji kryzysowych, a także uregulowania i przypisywania zadań w zakresie gromadzenia, analizy

¹⁸ J. Gierszewski, *Firmy ochrony jako komercyjne organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych podmiotów*, [w:] *Logistyka – Komunikacja – Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*. M. Grzybowski (red.), Gdynia 2009, s. 171.

¹⁹ B. Wiśniewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych...*, op. cit., s. 119.

i wykorzystywania doświadczeń wszystkich podmiotów systemu bezpieczeństwa narodowego, tak państwowego jak i sektora prywatnego. Jest to warunek konieczny do osiągnięcia synergii w dziedzinie bezpieczeństwa opartego o kompleksowe wykorzystanie sił w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa.

Zwiększanie efektywności działania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jest możliwe między innymi dzięki ciągłemu rozwojowi technologicznemu oraz wymianie wiedzy, pomiędzy podmiotami bezpieczeństwa narodowego a organami odpowiedzialnymi za zarządzanie tym bezpieczeństwem poprzez stanowienie regulacji prawnych.

Wymiana wiedzy, doświadczeń i informacji pomiędzy sektorem państwowym i prywatnym oraz implementacja najlepszych rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa do codziennej praktyki, wpływa na zwiększanie efektywności polityki bezpieczeństwa. Stąd zapewnienie bezpieczeństwa narodowego należy postrzegać w kontekście całego spectrum działań państwa, prowadzonych do pozyskania zdolności obronnych oraz stworzenia warunków do utrzymania tych zdolności na wypadek zaistnienia konfliktu lub zwiększenia zagrożenia. Jednym z takich działań prewencyjnych jest budowa podstaw formalno-prawnych prowadzenia polityki bezpieczeństwa opartej o zintegrowany system wykorzystywania doświadczeń, w którym uczestniczą wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej.

Obszar bezpieczeństwa charakteryzuje się ogromnym potencjałem i jest źródłem wielu działań przeciw zagrożeniom, nie tylko narodowym ale i regionalnym. Potencjał obszaru bezpieczeństwa przyczynił się do wygenerowania budowy systemów wykorzystywania doświadczeń między firmami ochrony osób i mienia a Policją w wielu państwach (zarówno w sektorze państwowym jak i prywatnym). Stworzyło to szanse na wzmocnienie warstwy realizacyjnej polityki bezpieczeństwa w powiązaniu z rozwojem naukowym, technologicznym oraz społecznym wielu państw.

1.2. Cel badań

Celem każdej pracy naukowej jest odkrycie i ujawnianie rzeczywistości, która dotychczas była nieznana (w ogóle nieznana lub znana w sposób niepełny), i dokładne jej opisanie. To odkrywanie i ujawnianie tej „nowej” rzeczywistości polega na ustaleniu, odkrywaniu prawidłowości ogólnych, jak również jasnym i czytelnym przedstawieniu wzajemnych związków przyczynowych pomiędzy obiektami i zjawiskami badawczymi oraz wyjaśnianie istniejących między nimi relacji²⁰.

W literaturze funkcjonują różne podziały prac naukowych uwzględniające różne kryteria. Jednym z istotnych kryteriów podziału jest ich podział ze względu na cel. Na tej podstawie można wyróżnić następujące rodzaje prac naukowych:

- badawcze lub naukowo-badawcze,
- teoretyczne,
- koncepcyjne,
- analityczne,
- syntetyczne,
- przyczynkowe,
- doświadczalne,
- metodologiczne lub metodyczne.

Pracą badawczą lub naukowo-badawczą jest praca prezentująca wyjaśnienie pewnych faktów, hipotez, rozwiązań uzyskanych przez zastosowanie uznanych naukowych metod badawczych. Praca taka wprowadza często nowe konstrukcje pojęciowe, nowe spojrzenie na rzeczywistość na podstawie rzetelnego i wiarygodnego materiału naukowego. Celem badań naukowych jest dążenie do udzielenia odpowiedzi na postawione w pracy pytania, na które nikt jeszcze nie odpowiedział. W pracach badawczych prezentuje się często najnowsze osiągnięcia z dziedziny wiedzy, której praca dotyczy²¹.

²⁰ M. Turek, A. Michalak, *Zasady i tryb przygotowania, przeprowadzania oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych...*, op. cit., s. 40.

²¹ Ibidem, s. 40–41.

W każdym badaniu empirycznym danego nieznanego odcinka rzeczywistości według Zygmunta Zimnego możemy wyróżnić:

- materiał badawczy — czyli interesujące nas elementy rzeczywistości, które chcemy poddać badaniu;
- przedmiot badania — czyli właściwości danego obiektu (zmienne i wartości tych zmiennych), które są przedmiotem naszych dociekań, oceny;
- cel badania — czyli własności materiału, które chcemy poznać w ramach interesujących nas właściwości²².

W pracach badawczych cel stanowi ważne kryterium podziału samych badań. Bolesław R. Kuc ze względu na cel, dzieli badania na podstawowe, stosowane i wdrożeniowe. Badania podstawowe są podejmowane w celu wyjaśnienia zjawisk, procesów, stanów rzeczy jeszcze niezbadanych. Badacze zajmujący się tymi badaniami mają nadzieję na odkrycie nowych praw naukowych, sformułowanie nowych teorii, postawienie nowych tez. Badania stosowane są zazwyczaj rozumiane jako zmierzające do wykorzystania w praktyce wyników badań stosowanych. Zupełnie odrębną kategorią są badania wdrożeniowe, które polegają na opracowaniu metod i technik do zastosowania wyników badań w działalności produkcyjnej. „Badania wdrożeniowe obejmują przeniesienie badań stosowanych z laboratoriów do praktyki, produkcji, do określonych dziedzin życia”²³.

Według Mieczysława Łobockiego uznawanego za autorytet w dziedzinie metodologii nauk pedagogicznych każda praca naukowa ma na celu wzbogacenie dorobku naukowego w ramach dyscypliny naukowej, w obrębie której jest ona przeprowadzana. Każdy indywidualny badacz czy zespół badaczy podejmuje wysiłek do osiągnięcia postępu w wiedzy naukowej²⁴.

²² Z. Zimny, *Metodologia badań społecznych*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 2000, s. 6.

²³ B.R. Kuc, *Funkcje nauki. Wstęp do metodologii. Nauka nie jest grą*, Wyd. PTM, Warszawa 2012, s. 156.

²⁴ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2009, s. 15.

Agendy odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe (bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne) w obliczu interdyscyplinarnych zagrożeń czy stanów problemowych powinny korzystać z naukowego dorobku akademickiego w formułowaniu określonych strategii swojego rozwoju²⁵.

Badania przedstawione w niniejszej pracy doktorskiej będą badaniami podstawowymi. Ich wyniki w założeniu mają przyczynić się do wzbogacenia dorobku naukowego w ramach nauk o bezpieczeństwie i odkryć wycinek rzeczywistości w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, którego do tej pory nikt jeszcze nie odkrył. Mogą przyczynić się także do wypracowania wniosków, które mogą zostać wprowadzone do praktyki w ramach funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Przechodząc na grunt sfery bezpieczeństwa, za Mirosławem Sułkiem można powiedzieć, że w problematyce dotyczącej systemów bezpieczeństwa można wyróżnić dwa kierunki:

- kształtowanie systemów bezpieczeństwa,
- obliczanie, kontrola systemów bezpieczeństwa.

Pomiędzy tymi dwoma kierunkami istnieje ścisły związek, gdyż wyniki obliczania i kontroli systemów bezpieczeństwa przyczyniają się do właściwego kształtowania tych systemów. Prowadzone zaś badania w obrębie systemów bezpieczeństwa są quasi-kontrolą tego systemu. Kształtowanie bezpieczeństwa możliwe jest tylko w ścisłym związku z jego oceną, w tym oceną instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo²⁶. Zdaniem Bernarda Wiśniewskiego badania naukowe w sferze bezpieczeństwa mają nie tylko cel diagnostyczny – pokazanie jak jest w danym wycinku rzeczywistości, lecz także cel użyteczny. Ich wyniki powinny posłużyć także do lepszego kształtowania systemu bezpieczeństwa. Najprostszy model badawczy zawiera cele każdej pracy badawczej. Ten model można najprościej przedstawić

²⁵ J. Maciejewski, *Znaczenie badań akademickich w kontekście bezpieczeństwa transinstytucjonalnego* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*, t. 1, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 114.

²⁶ M. Sułek, *Bezpieczeństwo narodowe jako kategoria, relacyjno-koncepcyjne metody badań* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego...*, t. 1, *op. cit.*, s. 39.

w trzech pytaniach: Jak było? Jak jest? Jak może być? W modelu tym pytanie, jak było, wyraża identyfikację i eksplantację przedmiotu badań, pytanie, jak jest, dotyczy diagnozy przedmiotu badań, a pytanie, jak może być, dotyczy prognozowania, czyli wykorzystania wyników badań do przedstawienia najlepszych rozwiązań na przyszłość²⁷.

Przedmiotem badań były firmy ochrony osób i mienia. Zbadane zostały przepisy prawne regulujące przedmiot i zakres ich działania, a także zasady współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne. Analizie poddano praktykę funkcjonowania tych firm, ich organizację w aspekcie określenia aktualnego stopnia partycypacji w systemie bezpieczeństwa. Zbadane zostały uprawnienia, kompetencje i poziom profesjonalnego przygotowania pracowników ochrony. Przeanalizowane zostały działania podmiotów zarządzających systemem bezpieczeństwa publicznego pod kątem podstaw prawnych ich działalności oraz ich angażowania i wykorzystywania do wspólnych działań z firmami ochrony osób i mienia. Zdefiniowane zostały elementy utrudniające optymalny udział firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa pod kątem możliwości zwiększenia ich zaangażowania w działaniach na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Celem pracy było zbadanie możliwości intensyfikacji działań firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego na terenie Polski. Został on zrealizowany przez następujące cele szczegółowe:

1. Analizę systemu bezpieczeństwa publicznego;
2. Ustalenie zakresu podstaw formalno-prawnych funkcjonowania firm ochrony osób i mienia;
3. Wskazanie czynników ograniczających optymalny udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego;
4. Ustalenie sposobów zwiększenia udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego.

²⁷ B. Wiśniewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych...*, op. cit., s. 126.

1.3. Problem badawczy

Z uzasadnienia odczucia subiektywnych braków (luk, niejasności) w zakresie wiedzy z danej dziedziny nauki rodzi się problem badawczy. Romuald Kolman stwierdził, że jego sformułowanie jest czynnikiem dającym początek rzeczywistym badaniom, a przy tym określenie problemu to jedno z najtrudniejszych zamierzeń. Problem badawczy jest definiowany jako przedsięwzięcie badawcze, które powinno dostarczyć ściśle sprecyzowanej wiedzy, która w momencie podejmowania badań jest niepełna lub nie istnieje²⁸.

Zygmunt Zimny stwierdził, że problemy badawcze wymagają postawienia określonych pytań. Dobrze określony w postaci konkretnego pytania problem badawczy (treść pytania) determinuje i ukierunkowuje cały proces badawczy. To treść głównego pytania stanowi główny problem badawczy, który dalej jest uszczegóławiany w postaci następnych pytań, które stają się problemami szczegółowymi w ramach tego głównego problemu badawczego. Treść zaś pytań szczegółowych determinuje założenia metodologiczne pracy. Proces badawczy to szukanie odpowiedzi na główne pytanie, będące głównym problemem badawczym przez szukanie odpowiedzi na pytania szczegółowe. Szukanie odpowiedzi na pytania szczegółowe odbywa się przez zastosowanie różnych metod, technik i narzędzi badawczych²⁹.

Podstawowymi pytaniami konkretyzującymi problem badawczy są pytania eksplancyjno-heurystyczne o właściwości rzeczy oraz diagnostyczne o własności rzeczy będących przedmiotem badań. W nauce funkcjonują także pytania eksplancyjne o przyczyny tego, że coś jest takie, jak jest, a w końcu prognostyczne o przyszły stan rzeczy pod wskazanym względem po pewnym czasie³⁰.

Zdaniem M. Łobockiego każdy ze sformułowanych problemów ma swój zakres. Na ogół wymienia się dwa podstawowe zakresy. Pierwszy z nich

²⁸ R. Kolman, *Zdobywanie wiedzy. Poradnik podnoszenia kwalifikacji (magisteria, doktoraty, habilitacje)*, Wyd. „Branta”, Gdańsk 2004, s. 146.

²⁹ Z. Zimny, *Metodologia badań społecznych...*, op. cit., s. 156.

³⁰ *Ibidem*, s. 159.

dotyczy zależności pomiędzy zmiennymi, a drugi — właściwości, czyli wartości zmiennych³¹.

Istotne jest, by przy formułowaniu problemów badawczych zostały spełnione określone kryteria:

- Problem ma wyrażać relację zachodzącą między dwiema lub więcej zmiennymi.
- Problem ma być sformułowany jasno i jednoznacznie, konieczne w ornie pytania, a nie stwierdzenia.
- Problem ma dotyczyć zmiennych, które da się zbadać (zmierzyć), bowiem pozbawiony takiej możliwości przestaje być problemem badawczym³².

W literaturze funkcjonuje wiele klasyfikacji problemów badawczych na podstawie treści zadawanych pytań. Wielu polskich autorów zajmujących się problematyką metodologiczną prac naukowych opiera się na wiedzy Stefana Nowaka, niekwestionowanego autorytetu w tym zakresie, który proponuje przyjęcie dwóch kategorii problemów na podstawie treści pytań badawczych. I tak pierwszą kategorię stanowią pytania o przekrojowe i dynamiczne właściwości przedmiotów, lub o zdarzenia i procesy, jakim te przedmioty podlegają. Druga kategoria to pytania o to, czy zachodzą pewne relacje — zależności między właściwościami badanych przedmiotów³³. Niniejsza praca doktorska będzie więc pracą należącą do tej drugiej kategorii, w której problem badawczy został wyrażony pytaniami o relacje, o związki zachodzące pomiędzy obiektami badań.

Jak już wspomniano problem badawczy ma wyrażać relacje pomiędzy zmiennymi. Zdaniem Waldemara Dutkiewicza zmienne to określone cechy, właściwości, czynniki danego obiektu badawczego, które przybierają różne formy. Stanowią one uszczegółowienie badanych zjawisk ze względu na ich cechy³⁴.

³¹ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań...*, op. cit., s. 111.

³² *Ibidem*, s. 126.

³³ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, WN PWN, Warszawa 1985, s. 41.

³⁴ W. Dutkiewicz, *Podstawy metodologii badań do pracy magisterskiej i licencjackiej z pedagogiki*, Wyd. „Stachurski”, Kielce 2000, s. 61.

W literaturze na ogół funkcjonuje „żelazny podział” zmiennych na dwie ich kategorie. Mieczysław Łobocki dzieli je na:

- zmienne niezależne określające charakter oddziaływań, w których upatruje się przyczyny określonych zmian — mają one wpływ na zmienne zależne;
- zmienne zależne to rzeczywiste lub domniemane skutki działania uwzględnianych w badaniach zmiennych niezależnych, czyli spodziewane przez badania wyniki zastosowanych oddziaływań.

Do zbadania czy zachodzą oddziaływania pomiędzy tymi dwoma kategoriami zmiennych służą wskaźniki zmiennych. Wskaźnikami są mierzalne cechy lub właściwości badanych obiektów, zjawisk i faktów lub czynniki mające na nie wpływ albo skutki, jakie pociągają za sobą³⁵.

Zmienne mogą mieć charakter ilościowy i jakościowy. Zmienne ilościowe przedstawiają stopień natężenia określonych zjawisk i różnice, jakie zachodzą w tym natężeniu pod wpływem określonych czynników, zaś zmienne jakościowe przedstawiają odmiany danego obiektu, zjawiska itp.

Należy pamiętać, zdaniem Bożeny Chmielewskiej, że każdy system działa na zasadzie organizacyjnego i funkcjonalnego zgrupowania elementów. Oznacza to, że elementy powiązane są ze sobą tak, że zmiany cech jednego elementu powodują konieczność przekształcenia się innych elementów, a niekiedy całego systemu³⁶. Uwaga ta dotyczy także systemów bezpieczeństwa, między elementami których zachodzą różne interakcje.

Należy jednak pamiętać, że interakcje zachodzące między zmienną niezależną a zmienną zależną, a zwłaszcza w sferze badań nad bezpieczeństwem, często są zakłócone przez elementy pośredniczące, takie jak: obowiązujące przepisy prawa, w tym regulaminy, obiektywne warunki pracy i służby (sprzęt, warunki lokalowe), stan finansów instytucji. Te elementy

³⁵ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań...*, op. cit., s. 137, 146.

³⁶ B. Chmielewska, *Metodologia i metody badań społecznych ze szczególnym uwzględnieniem diagnozy*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Słupsku, Słupsk 1985, s. 33.

nazywamy zmiennymi pośredniczącymi, które muszą być przez nas brane pod uwagę w wyprowadzaniu wniosków z zależności pomiędzy zmiennymi³⁷.

W oparciu o nakreśloną w uzasadnieniu sytuację problemową oraz cel rozprawy, główny problem badawczy ujęto następująco:

Czy możliwa jest intensyfikacja udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce?

Na podstawie wstępnej analizy dostępnej literatury, doświadczeń oraz sprecyzowanego celu badań sformułowano następujące problemy szczegółowe:

1. Czy funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa publicznego działa optymalnie?
2. Czy zakres podstaw formalno-prawnych funkcjonowania firm ochrony osób i mienia jest wystarczający do realizacji zadań powierzonych im w ramach systemu bezpieczeństwa publicznego?
3. Czy wykorzystanie potencjału firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego jest wystarczające?
4. W jaki sposób można zwiększyć udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce?

1.4. Hipoteza robocza

Określenie problemów badawczych i celu badań pozwala na sformułowanie hipotez roboczych. Hipoteza to stwierdzenie częściowo tylko uzasadnione, to domysł badacza wysunięty z danych wyjściowych. „Hipoteza na ogół jest twierdzeniem na temat możliwego lub oczekiwanego charakteru związku pomiędzy badanymi obiektami, zjawiskami. Za pomocą hipotezy stwierdza się spodziewaną relację będącą wynikiem związków pomiędzy zmiennymi, gdzie jedna ze zmiennych jest w danym związku domniemanym czynnikiem warunkującym lub sprawczym (zmienna niezależna), a druga — zmienna zależna — zmienia się pod wpływem tej pierwszej. Zmienne są

³⁷ M. Cieślarczyk (red. nauk.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 29.

przedmiotem naszych badań, których związki z innymi zmiennymi chcemy określić”³⁸. Najprościej można powiedzieć, cytując Bolesława Kuca, że „hipoteza to stwierdzenie wstępne, które powinno organizować proces myślenia badacza wokół nurtującego go problemu”³⁹.

Hipotezę najczęściej przedstawia się w postaci rozwiniętego zdania twierdzącego, które w swojej treści zawiera tezę — domysły badacza. Jako twierdzenie o charakterze prawdopodobnym zawsze wymaga sprawdzenia empirycznego. Po udokumentowanym sprawdzeniu słuszności hipoteza staje się tezą. Rolą hipotezy jest więc weryfikacja teorii, przy czym należy wspomnieć, że hipoteza nie musi się potwierdzić⁴⁰. Hipotezy kierunkują myślenie badacza o podjętym głównym problemie badawczym. Czasami czynią to tak skutecznie, że mogą zakłócać obiektywizm naszego postrzegania rzeczywistości. Należy pamiętać, że równie uprawnione jest w badaniach naukowych potwierdzenie hipotezy, jak i jej zaprzeczenie. Ta druga sytuacja nie obniża jakości pracy, nie oznacza porażki badacza, a wręcz daje dobre świadectwo o autorze⁴¹.

Mieczysław Łobocki jest zdania, że hipoteza ma ścisły związek z dotychczasowym doświadczeniem badacza w danej dziedzinie badawczej. Hipoteza nie powstaje w zasadzie nigdy w oderwaniu od praktyki zawodowej czy dydaktycznej badacza. Wymaga ona nie tylko uzasadnienia teoretycznego, lecz także odwołania się do własnej praktyki⁴².

Zdaniem B.R. Kuca rolą nauki jest sprawdzanie i selekcjonowanie domysłów, przekonań badacza za pomocą systematycznie zbieranych dowodów. W rezultacie zmniejsza się rola wiary, autorytetu i intuicji jako podstawy przekonań. Bolesław Kuc, powołując się na autorytety w dziedzinie metodologii, m.in. na Thomasa Henry’ego Huxleya, stwierdza,

³⁸ J. Broda, A. Polewczyk, J. Rąb, *Podstawy metodologii nauk*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2001, s. 133; zob. także: J. Brzeziński, *Metodologia badań psychologicznych*, WN PWN, Warszawa 1997, s. 189.

³⁹ B.R. Kuc, *Vademecum doktoranta. Obudź w sobie Einsteina*, Wyd. Menedżerskie PTM, Warszawa 2012, s. 63.

⁴⁰ M. Turek, A. Michalak, *Zasady i tryb przygotowania, przeprowadzania oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych...*, op. cit., s. 55.

⁴¹ M. Cieślarczyk (red. nauk.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze...*, op. cit., s. 30.

⁴² M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań...*, op. cit., s. 131.

że: „najsmutniejszą chwilą w nauce jest śmierć pięknej hipotezy, zamordowanej przez obrzydliwe fakty”⁴³.

W pracy badawczej założono hipotezę roboczą: **Intensyfikacja udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce jest możliwa i pożądana**. Na podstawie tak sformułowanej hipotezy roboczej sformułowano następujące hipotezy szczegółowe:

1. Funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa publicznego nie jest w pełni wydolny;
2. Podstawy formalno-prawne określające funkcjonowanie firm ochrony osób i mienia nie są wystarczające do realizacji powierzonych tym podmiotom zadań;
3. Wykorzystanie potencjału firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego nie jest wystarczające;
4. Stan wiedzy będący wynikiem analizy funkcjonowania i wykorzystywania potencjału firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa, jak również wyniki badań empirycznych i heurystycznych, pozwalają na wskazanie rozwiązań umożliwiających zwiększenie udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa.

1.5. Metody badawcze

W literaturze zajmującej się tematyką metodologii w nauce spotyka się różne sposoby rozumienia pojęcia „metoda badań”. Polski autorytet w dziedzinie metodologii, S. Nowak, definiuje metodę badań empirycznych jako określony, powtarzalny sposób postępowania w celu uzyskania pewnego typu informacji o rzeczywistości, niezbędnych do rozwiązania określonego problemu badawczego⁴⁴. Mieczysław Łobocki, opierając się na teorii Tadeusza Kotarbińskiego, stwierdził, że metoda to sposób systematycznie stosowany w

⁴³ B.R. Kuc, *Funkcje nauki...*, op. cit., s. 107.

⁴⁴ S. Nowak, *Metody badań socjologicznych*, WN PWN, Warszawa 1965, s. 13.

danym przypadku z intencją zastosowania go przy powtórzeniu się analogicznego zadania⁴⁵. Zygmunt Zimny stwierdził, że metoda to zorganizowany sposób działania, czyli sposób celowy, planowany, wypróbowany, kontrolowany, uznany za najbardziej skuteczny i efektywny. Metoda to sposób działania na tyle ogólny, że wymaga on uszczegółowienia przez liczne techniki badawcze⁴⁶. Zdaniem Czesława Cempela metoda naukowa to pewna zasada postępowania, według której w nauce dokonujemy wyborów technik badawczych, tak aby najlepiej dokonać pomiaru pewnej nieznannej do tej pory rzeczywistości. By tę rzeczywistość zmieniać, poprawiać, najpierw musimy ją poznać⁴⁷. Według Janusza Sztumskiego od metody naukowej oczekuje się spełnienia następujących warunków: celowości, jasności, skuteczności, niezawodności, ukierunkowania tematycznego i ekonomiczności⁴⁸.

Mówiąc zaś o metodzie badań w naukach o bezpieczeństwie, warto zauważyć, że ze względu na logiczny tok procesu badawczego wyróżnia się badania naukowe empiryczne i teoretyczne. Badania empiryczne i teoretyczne różnią się między innymi wykorzystywanymi metodami, technikami i narzędziami badawczymi. Uwzględniając przedmiot badań, jakim jest bezpieczeństwo, praktyka pokazuje jednak, że w badaniach z tego zakresu często stosuje się metody mieszane, zarówno metody teoretyczne, jak i empiryczne. Zdaniem B. Wiśniewskiego, zajmującego się problematyką badań nad bezpieczeństwem, przy wyborze metody naukowej powinno się kierować następującymi kryteriami:

- przedmiotem badawczym i celem badań oraz rodzajem problemu badawczego;
- czasem, siłami i środkami, które możemy przeznaczyć na badania;

⁴⁵ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań...*, op. cit., s. 225.

⁴⁶ Z. Zimny, *Metodologia badań społecznych...*, op. cit., s. 231.

⁴⁷ C. Cempel, *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań. Wybrane zagadnienia dla studiów magisterskich, podyplomowych i doktoranckich. Poradnik*, Instytut Technologii Eksploatacji, Radom 2003, s. 14–15.

⁴⁸ J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. Naukowe „Śląsk”, Katowice 2005, s. 68.

- znajomością metod i możliwościami ich wykorzystania⁴⁹.

Biorąc pod uwagę te zalecenia, w części badawczej pracy zostaną wykorzystane dwie podstawowe metody, tj. metoda analizy dokumentów i metoda sondażu diagnostycznego, które wykorzystują narzędzia heurystyczne (eksperckie i morfologiczne).

W ujęciu słownikowym *heurystyka*, to umiejętność odkrywania nowych prawd przez umiejętne stawianie hipotez oraz wyszukiwanie i gromadzenie materiałów. Metody heurystyczne służą do rozwiązywania problemów poprzez zorganizowany i ukierunkowany wysiłek grupy ludzi. Często stosuje się je w procesach podejmowania decyzji, w projektowaniu oraz w prognozowaniu⁵⁰. W rozumieniu i metodach heurystycznych korzysta się z analogii, indukcji. Modelami heurystycznymi są np. modele komunikowani, interpretowania i wyjaśniania danych. Pomagają one w wizualizacji różnic, skupień, różnorodności bądź jednorodności w ramach danych. Budowa modeli heurystycznych, czyli modelowanie heurystyczne oznacza, że model przetwarzania informacji opisany jest w terminach heurystyki, tzn. na podstawie zasad praktycznych⁵¹. Do najbardziej znanych i uznanych metod heurystycznych należą: metoda delficka i analiza morfologiczna.

Metoda delficka – polega na opracowywaniu szczegółowych ankiet skierowanych do wybitnych specjalistów z różnych dziedzin wiedzy i na stopniowym uzgadnianiu opinii. Po raz pierwszy metodę tę przedstawili i opisali N. Dalkey i O. Helmer w 1963 roku. Zalety metody delfickiej to: niezależność opinii ekspertów, duże zobiektywizowanie opinii, anonimowość wypowiedzanych sądów. Podkreślić należy wobec tego, że zadaniem ekspertów i prognostyków powinno być ostrzeganie przed możliwością niespodziewanych scenariuszy i zmian mogących odwrócić dotychczasowy stan⁵².

Analiza morfologiczna – jest to metoda poszukiwania wielu możliwości przedstawienia i opisu problemu, zjawisk bądź próba uporządkowania systemu ze względu na jego składniki formy. Metodę tę

⁴⁹ B. Wiśniewski (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych...*, op. cit., s. 137.

⁵⁰ M. Sulek, *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, Warszawa 2010, s. 27.

⁵¹ Por. J. Antoszewski, *Metody heurystyczne*, Warszawa 1990.

⁵² J. Galtung, *What did the experts predict?*, "Futures" 2003, nr 35, ss.123-124.

można stosować do zidentyfikowania i obliczenia wszystkich możliwych środków osiągnięcia celu na dowolnym poziomie abstrakcji lub agregacji. Zadaniem analizy morfologicznej jest badanie cech postaci (budowy zewnętrznej) i cech struktury (budowy wewnętrznej), celem zaś – poszukiwanie oryginalnych kompozycji cech możliwych do wykorzystania w modelowaniu teorii (stawianie hipotez) i bezpośrednio w praktycznej działalności projektowej i organizacyjnej⁵³.

Analiza morfologiczna jest metodą do rygorystycznej strukturyzacji i poszukiwania zupełnego zestawu relacji we właściwie niekwantyfikowanych zespołach problemów badawczych. Metodę tę stosuje się po ustanowieniu wydzielonej przestrzeni morfologicznej (przestrzeni parametrów) – zespołu problemowego, który ma być rozpatrywany. W związku z tym, że analiza morfologiczna pozwala opisać problem w sposób parametryczny i relacyjny, jej wyniki mogą stać się podstawą generowania zobiektywizowanych, równoległych scenariuszy wyników analiz. Toteż istotą analizy morfologicznej jest nie tylko ustalenie różnych możliwości, ale również pobudzenie do myślenia dzięki ujawnieniu „białych plam” wymagających zbadania pod kątem tego, czy kryją się w tych miejscach rzeczywiste rozwiązania (możliwości).

Dlatego też w doborze narzędzi badawczych kierowano się zasadą, aby wyselekcjonowane z tego zbioru, stosownymi metodami i narzędziami badawczymi⁵⁴ jak najbardziej odpowiadały właściwościom przedmiotu poznania. Tak przewidywana procedura badawcza wymagała zebrania dużej ilości informacji. Zapoczątkowana została technikami badawczymi o niskim stopniu standaryzacji. W badaniach naukowych posłużono się metodą sondażową, którą oparto na badaniach ankietowych i kwestionariuszu ankiety. Kolejną był wywiad ekspercki jako metoda pozwalająca na zebranie opinii wśród autorytetów z badanego obszaru wiedzy.

⁵³ Por. T. Krupa, *Formułowanie zadania projektowego morfologiczną metodą AIDA*, „Projektowanie i Systemy” 1990, nr XI, s. 45-46.

⁵⁴ Ze względu na niejednakowy sposób wyjaśnienia pojęć: narzędzia, techniki i metody badawcze w literaturze przedmiotu, autor przyjął w swojej literaturze badawczej interpretację z Russellem I. Ackoffem (*Decyzje optymalne w badaniach stosowanych*, PWN, Warszawa 1969), że: narzędzia badawcze – to fizyczny lub pojęciowy aparat (instrument) używany w badaniach naukowych; techniki badawcze – to sposób posługiwania się narzędziami badawczymi; metody badawcze – to zasady według których w nauce jest dokonywany wybór odpowiednich technik.

Według M. Łobockiego podstawową funkcją metody sondażu diagnostycznego jest gromadzenie informacji o interesujących badacza problemach w wyniku relacji słownych osób badanych nazywanych respondentami. Cechą konstytutywną tej metody jest wypytywanie czy sondowanie opinii. Stosuje się ją najczęściej za pomocą ankiet, jako badania ankietowe, rozmowy, lub wywiady, a badania te stanowią jej podstawowe techniki badawcze. Metoda ta sprzyja:

- sformułowaniu problemów badawczych i hipotez roboczych;
- zgromadzeniu opinii badanych w różnych kwestiach istotnych z punktu widzenia przeprowadzonych badań;
- lepszemu poznaniu osób badanych pod względem sposobu widzenia przez nie interesujących badacza zagadnień⁵⁵.

W ramach metody heurystycznej w badaniach zostanie użyta technika wywiadu. Zdaniem Earla Babbiego technika ta jest alternatywą wobec kwestionariuszy wypełnianych samodzielnie przez respondentów w badaniach ankietowych. Badacze w ramach tej techniki zamiast prosić respondentów o zapoznanie się z kwestionariuszem i wpisanie swoich odpowiedzi wysyłają ankieterów, którzy zadają pytania ustnie, a następnie zapisują odpowiedzi respondentów. W przypadku mniejszych populacji badanych osób badacze mogą przeprowadzać wywiady samodzielnie. Wypełnianie kwestionariusza przez ankietera, a nie przez respondenta ma kilka zalet. Właściwie zaplanowane i przeprowadzone badania przez ankieterów skutkują dużo większym poziomem udziału respondentów w badaniach. W technice wywiadu w przeciwieństwie do badań ankietowych respondenci mają dużo większe opory przed odtrąceniem ankietera niż w przypadku odtrącenia proponowanej do wypełnienia ankiety. Obecność ankietera zmniejsza liczbę wskazań typu „nie wiem” i „brak odpowiedzi”. W przypadku udzielenie odpowiedzi mało precyzyjnych ankieter może dopytywać respondenta. Ankieterzy służą jako zabezpieczenie przed mylnym rozumieniem pytań. Ankieter może udzielić stosownych wyjaśnień, które umożliwiają uzyskanie właściwej odpowiedzi na dane pytanie. Ankieter w końcu może nie tylko zadawać pytania, lecz także

⁵⁵ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2007, s. 255.

obserwować respondentów, sprawdzać ich reakcje, co poszerza wiedzę o respondentach, o ich podejściu do udziału w badaniach⁵⁶.

Zdaniem Stefana Ziemskiego technika wywiadu zakłada pośredniczenie w wywiadzie osób prowadzących wywiad. Wywiad prowadzi się zwłaszcza wtedy, gdy ma się do czynienia z respondentami będącymi specjalistami w danej dziedzinie, mającymi wiedzę w danym przedmiocie. Wywiad przygotowany to wywiad sformalizowany, w którym jest miejsce na wiele pytań otwartych⁵⁷.

Stefan Nowak dokonuje podziału techniki wywiadu na wywiad miękki i twardy. W wywiadzie miękkim respondent traktowany jest jak równoprawny partner. W trakcie wywiadu badacz demonstruje przyjazność, wspólne poglądy i dobrą atmosferę. Wywiad ma charakter przyjaznej rozmowy w miłej atmosferze, ankieter — badacz stara się wzbudzić zaufanie respondenta, udziela mu wyjaśnień, dopytuje. Styl miękki sprzyja obszerniejszym, bardziej pełnym, szczerym odpowiedziom, ułatwia udzielenie odpowiedzi na pytania trudne. Ankieter — badacz musi jednak bardzo uważać, by nie sugerować odpowiedzi. W wywiadzie twardym natomiast ankieter prowokuje respondenta do szczerych odpowiedzi przez częste wyrażanie wątpliwości, chodzi o to, by przekonać respondenta, że mówienie nieprawdy jest niecelowe⁵⁸.

Inny praktyczny podział tej techniki badawczej to wywiady ustrukturyzowane, czyli sformalizowane, i nieustrukturyzowane. W Wywiadzie ustrukturyzowanym prowadzący wywiad zadaje respondentom serię wcześniej skonstruowanych na podstawie problemów badawczych pytań wraz z ograniczonym zestawem kategorii odpowiedzi w przeciwieństwie do wywiadów nieustrukturyzowanych, które mogą nie mieć żadnych ram i wcześniej przygotowanych pytań, w tym wypadku to dana sytuacja, z jaką się spotykamy, warunkuje treść pytań⁵⁹.

⁵⁶ E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, W. Betkiewicz et al. (tłum.), WN PWN, Warszawa 2009, s. 300.

⁵⁷ S. Ziemiński, *Problemy dobrej diagnozy*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1973, s. 68.

⁵⁸ S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych. Zagadnienia ogólne*, WN PWN, Warszawa 1970, s. 65.

⁵⁹ N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), K. Podemski (red. nauk. wyd. pol.), *Metody badań jakościowych*, t. 2, WN PWN, Warszawa 2009, s. 90.

Narzędziem badawczym, które zostanie wykorzystane w technice wywiadu, będzie kwestionariusz wywiadu. Kwestionariusze wywiadu, podobnie jak i ankiety, przybierają postać drukowanego formularza z podanymi na nim pytaniami i wolnymi miejscami na wpisywanie odpowiedzi lub też z gotowymi odpowiedziami, spośród których osoby badane wybierają te, które uważają za prawdziwe. Zamieszczane w kwestionariuszu, jak i w ankietach pytania mają charakter pytań otwartych lub zamkniętych. Pytania otwarte pozostawiają badanym całkowitą swobodę odpowiedzi. Pytania zamknięte zaś przewidują zestawy gotowych odpowiedzi wymagających jedynie wyboru tej właściwej z punktu widzenia osoby badanej, czyli respondenta. Oprócz pytań otwartych wykorzystuje się w ankietach, kwestionariuszach pytania półotwarte przewidujące poza wyborem spośród sugerowanych odpowiedzi także uwzględnienie „innych” własnych odpowiedzi. Zalecane przy konstruowaniu ankiet, kwestionariuszy jest uwzględnienie pytań filtrujących, tzn. wyłączających z badań osoby, które nie mają nic do powiedzenia w interesującej badacza sprawie, i pytań kontrolnych pozwalających wykluczyć osoby badane odpowiadające w sposób zwodniczy⁶⁰.

W ramach niniejszej dysertacji korzystano także z techniki badań ankietowych, które przeprowadzone zostały wśród osób zatrudnionych w charakterze pracowników ochrony w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia. Podstawę doboru stanowiło zatrudnienie na stanowisku pracownika ochrony. Badaniami objęto zarówno pracowników z licencją I i II stopnia jak i tych nie posiadających licencji. Kwestionariusz ankiety był anonimowy, a pytania w nim zawarte miały charakter zamknięty. Grupa badawcza, reprezentatywna dla pracowników firm ochrony osób i mienia liczyła 503 osoby zatrudnione w sześciu firmach o zróżnicowanej wielkości kapitałowej i zatrudnienia. Trzy z tych podmiotów mają zasięg działania ogólnokrajowy, dwa wojewódzki, a jeden powiatowy. Anonimowe badania ankietowe (ankieta stanowi załącznik 1 do niniejszej rozprawy), zostały przeprowadzone w okresie od marca do sierpnia 2013 roku na terenie: Krakowa, Warszawy, Katowic, Nowego Sącza oraz Niepołomic.

⁶⁰ M. Łobocki, *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2009, s. 243–244.

Dodatkowo skorzystano z techniki wywiadu, który przeprowadzony został z wybranymi osobami w sposób jawny i otwarty. Kwestionariusz wywiadu zawierał jedynie pytania otwarte. (kwestionariusz wywiadu eksperckiego stanowi załącznik nr 2 do niniejszej rozprawy) Wywiady eksperckie zostały przeprowadzone w okresie od czerwca do lipca 2013 roku i objęto nimi siedem osób związanych z tematyką funkcjonowania firm ochrony osób i mienia. Trzema rozmówcami były osoby pełniące funkcje menedżerskie w tych podmiotach gospodarczych. Kolejne dwie to policjanci zajmujący stanowiska komendanta powiatowego policji oraz eksperta Wydziału Postępowania Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji. Przeprowadzono także wywiady z audytorem bezpieczeństwa oraz honorowym członkiem Polskiego Związku Pracodawców „Ochrona”, byłym Prezesem Oddziału Małopolska tego stowarzyszenia. Z uwagi na fakt, że rozmówcy pełnili różne funkcje i reprezentowali odmienne w swej istocie podmioty, niektóre pytania różniły się sformułowaniami. Także liczba pytań do konkretnego eksperta mimo, że dotyczyły one tej samej problematyki nie była taka sama. W każdym jednak przypadku odpowiedzi obejmowały te same zagadnienia, istotne z punktu widzenia przedmiotu przeprowadzonych badań.

W pracy badawczej posłużono się również metodami o charakterze teoretycznym. Była nią analiza dokumentów jako metoda jakościowa polegająca na rozłożeniu badanej całości podczas studiowania literatury, aktów normatywnych i źródłowych⁶¹. Poważnym ograniczeniem był niewątpliwie brak szerokiego spektrum literatury fachowej, dotyczącej funkcjonowania firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego. Na rynku wydawniczym ukazało się bardzo niewiele pozycji o tej tematyce. Rzadko też była ona przedmiotem naukowych dociekań, czy eksploracji. Kolejna metoda teoretyczna zastosowana podczas prowadzonych badań była analizą ilościową opracowywanych wyników badań statystycznych a następnie uogólnieniem przedstawionych wyników i nakreśleniem wniosków z nich płynących⁶².

⁶¹ R.A. Podgórski, *Metodologia badań socjologicznych. Kompendium wiedzy metodologicznej dla studentów*, Bydgoszcz 2007, s. 55.

⁶² Zob. uogólnienie jako metoda badawcza w badaniach społecznych, A.L. George, A. Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press Cambridge, 2005, s. 211.

1.6. Organizacja badań

Określenie terenu badań według Tadeusza Pilcha jest kolejnym krokiem przygotowania metodologicznego w postępowaniu badawczym. Przez teren badań należy rozumieć nie tylko miejsce, lecz także typologię cech i zagadnień, jakie muszą być odnalezione i zbadane na określonym terenie w odpowiednich układach, grupach lub zjawiskach społecznych⁶³.

Marian Cieślarczyk stwierdza, że teren badań musi zostać określony już na etapie tworzenia koncepcji badań. Przy wyborze terenu badań bierzemy pod uwagę także rodzaje i wielkości prób badawczych tam występujących. Przykładowo mogą to być jednostki, instytucje, uczelnie, tereny administracyjne itp. O wyborze terenu badań decydują przede wszystkim podjęte w badaniach problemy badawcze. W projektowaniu terenu badań, rodzajów i wielkości prób badawczych ważną czynnością jest określenie „węzłów informacyjnych”, czyli określenie miejsc, gdzie można znaleźć informacje o interesującym nas temacie⁶⁴.

Autorzy zajmujący się problematyką metodologii uważają, że tak należy dobrać teren i zakres badań, aby zagwarantować reprezentatywność wyników.

Przy weryfikacji wysuniętych hipotez przyjęto, że wystarczająco miarodajnymi poznawczo będą przedmioty badań umożliwiające identyfikowanie związków przyczynowo-skutkowych przez pryzmat krajowych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych sankcjonujących określone firmy ochrony osób i mienia. W następstwie tego, szczególnej penetracji poznawczej poddano⁶⁵:

1. założenia integrowania działań Policji i firm ochrony osób i mienia na rzecz ochrony bezpieczeństwa publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej,
2. rozwiązania organizacyjne związane z funkcjonowaniem firm ochrony osób i mienia oraz ich udział w systemie bezpieczeństwa publicznego

⁶³ T. Pilch, *Zasady badań pedagogicznych*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 1995, s. 178.

⁶⁴ M. Cieślarczyk (red. nauk.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze...*, op. cit., s. 33.

⁶⁵ Zob. wskazówki dla piszących dysertację, S. Van Evera, *Guide to Methods for students of political science*, Cornell University Press, 1998, s. 97-113.

państwa,

3. czynniki ograniczające optymalny udział firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

Do rozwiązania problemów badawczych i weryfikacji przyjętych hipotez zastosowano proces badawczy składający się z trzech etapów:

1. **etap pierwszy (wstępny)** w którym przeprowadzono krytyczną ocenę literatury w zakresie udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej. Głównie były to: publikacje autorów polskojęzycznych, tj. J. Czapskiej, G. Gozdóra, W. Kitlera, L. Korzeniowskiego, S. Pieprznego, P. Sarneckiego, A. Skrabacz, J. Widackiego, J. Zborowskiego. Korzystano także z prac autorów obcojęzycznych, do których należy zaliczyć m.in. K. Boona, M. J. Franklina, L. Johnsa i M. Murcka.
2. **etap drugi (zasadniczy)** w którym jednocześnie za pomocą metod badawczych zweryfikowano hipotezy i sformułowane wnioski poprzez przeprowadzenie ankiet, wywiadów eksperckich oraz realizację obserwacji bezpośredniej;
3. **etap trzeci (końcowy)** w którym nastąpiła synteza wyników badań oraz ich opracowanie w formie rozprawy doktorskiej z przedstawieniem czynników formalno-prawnych ograniczających udział firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy rozdział METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ obejmuje uzasadnienie wyboru tematu, główne i szczegółowe cele oraz problemy badawcze, stosowane metody i techniki badawcze, przyjęte założenia i ograniczenia oraz zakres przedmiotowy, czasowy i przestrzenny rozprawy. Ponadto zawiera analizę literatury i dotychczasowy stan badań.

W rozdziale drugim Zatytułowanym SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W POLSCE przedstawiono definicję pojęcia bezpieczeństwa oraz systemu bezpieczeństwa publicznego od starożytności do czasów współczesnych. Omówiono trzy poziomy systemu bezpieczeństwa funkcjonującego w Polsce wyróżniając poziom administracji rządowej

samorządowej oraz poziom lokalny. Analizie poddano zadania oraz uprawnienia funkcjonariuszy: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Publicznego, Służby Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerii Wojskowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Straży Ochrony Kolei, Inspekcji Transportu Drogowego oraz Straży Leśnej. Określono także zasady współpracy i wymiany informacji pomiędzy tymi formacjami. Wskazano kompetencje administracji samorządowej w obszarze bezpieczeństwa publicznego, której służbami realizującymi zadania w tym zakresie są Straże Gminne i Miejskie. Opisano także genezę prywatnego sektora ochrony oraz jego rozwój w różnych państwach wskazując na specyfikę działania oraz regulacje prawne określające formułę w jakiej firmy ochrony uczestniczą w zapewnianiu bezpieczeństwa. Omówiono również podstawy prawne współdziałania prywatnego sektora ochrony z innymi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w Polsce. Wskazano także uwarunkowania powodujące brak wydolności systemu bezpieczeństwa publicznego.

Rozdział trzeci – PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA zawiera rozważania na temat reglamentowanej działalności gospodarczej ze szczególnym uwzględnieniem koncesjonowanej ochrony osób i mienia. Znalazła się w nim szczegółowa analiza prawna ukazująca ewolucję przepisów określających ten obszar aktywności gospodarczej. Omówiono w nim podstawowe z punktu widzenia niniejszej rozprawy zagadnienia takie jak: ochrona, obszary i obiekty podlegające obowiązkowej ochronie, specjalistyczne uzbrojone formacje ochrony oraz tworzenie planów ochrony. Przeanalizowano status pracowników ochrony pod kątem uprawnień oraz realizowanych przez nich zadań w zależności od posiadanej licencji. Szczególną uwagę poświęcono możliwościom użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej przez pracowników ochrony zarówno na obszarze przez nich dozorowanym jak i w przestrzeni publicznej. Skupiono się także na procesie kontroli i nadzoru organów państwa nad firmami ochrony, który jest niezwykle ważny dla zapewnienia właściwego poziomu świadczonych przez nie usług. Poddano analizie proces szkolenia kwalifikacyjnego dla pracowników ochrony oraz weryfikacji ich wiedzy i umiejętności praktycznych podczas egzaminów państwowych. Sporo

uwagi poświęcono omówieniu zmian jakie zostaną wprowadzone w funkcjonowaniu firm ochrony oraz wykonywaniu zawodu pracownika ochrony w związku z uchwaleniem przez Sejm RP ustawy deregulacyjnej⁶⁶. Zwrócono uwagę na zagrożenia jakie może spowodować nowelizacja ustawy o ochronie osób i mienia oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Wskazano luki w regulacjach prawnych powodujące utrudnienia w realizacji powierzonych firmom ochrony zadań w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

W rozdziale czwartym OBECNY STAN UDZIAŁU FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO PAŃSTWA zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań empirycznych, na które złożyły się badania ankietowe oraz wywiady eksperckie. Pozwoliły one zdiagnozować obecny poziom udziału firm ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Badania wykazały, że nie jest on satysfakcjonujący oraz pozwoliły na wskazanie czynników powodujących brak właściwego wykorzystania potencjału firm ochrony. Na tej podstawie zaproponowano kierunki zmian określające rozwiązania zmierzające do intensyfikacji udziału firm ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Mają one charakter legislacyjny, ekonomiczny i organizacyjno-funkcjonalny.

Finalnie w procesie badawczym wykorzystano metody teoretyczne takie jak: synteza, analogia, uogólnienie i wnioskowanie, pozwalające w końcowym etapie badań na ujęcie otrzymanych i zebranych wyników w całość, dokonanie ich generalizacji, określenie pewnych prawidłowości oraz odnalezienie najbardziej prawdopodobnych rozwiązań problemów.

Synteza polegała na generowaniu zasadniczych wniosków wynikających z analizy, które mają charakter twierdzeń podstawowych dla zbadania ogółu problemów związanych z podstawami formalno-prawnymi działalności firm ochrony osób i mienia oraz możliwości intensyfikacji ich działań w obszarze bezpieczeństwa publicznego na terenie Polski. Cezura czasowa badań została zamknięta na dzień 1 października 2013 roku.

⁶⁶ Dz.U.z 2013, poz.829.

Rozdział piąty MOŻLIWOŚCI ZWIĘKSZENIA UDZIAŁU FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO PAŃSTWA obejmuje wskazanie rozwiązań ukierunkowanych na zwiększenie udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa.

2.1. Pojęcie bezpieczeństwa i systemu bezpieczeństwa publicznego

W ujęciu etymologicznym słowo bezpieczeństwo powstało z połączenia dwóch wyrazów: „bez” oraz „pieczy”. Piecza to tyle co otaczanie troską i opieką zaś z przedrostkiem „bez” oznacza sytuację, w której taka ochrona nie jest potrzebna, sytuację wolną od zagrożeń. Naukowcy z różnych dziedzin zwykli przyjmować, że bezpieczeństwo jest stanem pożądanym charakteryzującym się poczuciem pewności i brakiem zagrożenia, w którym człowiek ma oparcie w społeczności, sprawnie działającym systemie prawnym i aparacie władzy państwowej. Brak zagrożenia ma charakter obiektywny i może być diagnozowany i badany pod kątem określenia czynników zagrażających chronionym wartościom⁶⁷. Odmienne jest z drugim elementem pojęcia bezpieczeństwa – poczuciem pewności. Ma ono bowiem charakter subiektywny i nie wynika wprost z faktycznych zagrożeń, ale uwarunkowane jest także konstrukcją psychiczną człowieka, jego stanem emocjonalnym i czynnikami zewnętrznymi⁶⁸. Można więc przyjąć, że bezpieczeństwo jest: „nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa”⁶⁹. Bezpieczeństwo jest powszechnie uznawane za jedną z podstawowych potrzeb człowieka, której zaspokojenie umożliwia

⁶⁷ P. Tyrała, *Refleksje nad teorią i praktyką bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Warszawa 2008.

⁶⁸ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, s. 9.

⁶⁹ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska, współzależności i sprzeczności interesów*, Warszawa 1982, s. 31.

mu korzystanie z innych wartości, dając możliwość przetrwania i rozwoju⁷⁰. W 1942 roku A. Maslow przedstawił teorię wskazującą, że człowiek w swoim życiu motywowany jest przez potrzeby, które tworzą układ hierarchiczny. Wśród nich jedną z podstawowych jest właśnie potrzeba bezpieczeństwa. W opracowanej przez siebie piramidzie potrzeb za najważniejszą do zaspokojenia Maslow uznawał potrzebę fizjologiczną (biologiczną), a za kolejną bezpieczeństwo, po którym dopiero pojawiają się potrzeby wyższe: przynależność, szacunek czy samorealizacja. Maslow był zdania, że tylko sprawnie zorganizowane i dobrze funkcjonujące społeczeństwo jest w stanie zapewnić swoim członkom poczucie bezpieczeństwa wystarczającego do zaspokajania dalszych potrzeb. Dopiero wówczas potrzeba bezpieczeństwa przestaje być czynnym motywatorem, którego realizacji poświęcają oni całą swoją aktywność życiową. Do tego momentu potrzeby w zakresie bezpieczeństwa są głównymi czynnikami organizującymi ludzkie zachowanie.

Termin *bezpieczeństwo publiczne* pojawił się w piśmiennictwie już w wieku XIX, a jednym z jego prekursorów w Polsce był, w okresie międzywojennym, W. Kawka, który definiował je jako stan, w którym ogół społeczeństwa, jak również państwo ze swoimi celami, mają zagwarantowaną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła⁷¹. J. Zaborowski za bezpieczeństwo publiczne uważa taki realny stan wewnętrzny państwa, który pozwala mu, bez narażenia na szkody (spowodowane zarówno działaniem sił natury, techniki jak i zachowaniem ludzkim), na prawidłowe funkcjonowanie organizacji państwowej i zapewnienie jej interesów, zachowanie życia i zdrowia obywateli oraz korzystanie przez nich z praw i swobód zagwarantowanych im Konstytucją i innymi uregulowaniami prawnymi⁷². J. Litwin przyjął, że bezpieczeństwo publiczne należy rozważać w kontekście ochrony podstawowych interesów społeczno-gospodarczych państwa oraz jego ustroju. Kierunkiem tak postrzeganego bezpieczeństwa jest likwidacja zagrożeń uderzających w wartości ważne dla danego systemu ekonomiczno-politycznego państwa⁷³. E. Pływaczewski uznaje,

⁷⁰ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009, s. 53.

⁷¹ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46, 67-68.

⁷² J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny*, "Zeszyty Naukowe ASW" nr 41, Warszawa 1985, s. 85.

⁷³ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 13-14.

że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym, kwalifikowanym stopniem porządku publicznego⁷⁴. S. Bolesta przez bezpieczeństwo publiczne rozumie system rozwiązań prawnych i określonych stosunków społecznych mających oparcie w regulacjach prawnych, którego celem jest ochrona przed niebezpieczeństwami grożącymi życiu, zdrowiu i mieniu ludzi oraz niwelujących skutki tych zagrożeń⁷⁵. E. Ochendowski uważa, że oznacza ono zapewnienie nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku i porządku prawnego oraz głównych instytucji państwa⁷⁶. J. Widacki i P. Sarnecki przyjmują, że termin bezpieczeństwo publiczne zawiera w sobie pojęcia „bezpieczeństwa wewnętrznego państwa” oraz „bezpieczeństwa narodowego” i oznacza niezagrożone, prawidłowe działanie struktur publicznych, w których funkcjonują obywatele lub które działają dla obywateli, jak również egzekwują obowiązki obywatelskie wobec państwa. Sprawnym i bezpiecznym działaniem tych struktur zainteresowani są więc wszyscy członkowie społeczeństwa, ponieważ zapewniają one realizację ich podstawowych potrzeb⁷⁷. E. Ura za głównego beneficjenta bezpieczeństwa publicznego także uznaje ogół społeczeństwa twierdząc, że bezpieczeństwo publiczne jest to stan, w którym obywatelom nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od źródła, które może je generować⁷⁸. Kwestią bezpieczeństwa publicznego zajął się także Sąd Najwyższy, który wyrokiem - wydanym w dniu 22 grudnia 1993 roku, określił je jako: „całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub grożącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej”⁷⁹.

Bezpieczeństwo publiczne to pożądaný stan w państwie, rozumiany jako brak zagrożenia w życiu społeczeństwa i poszczególnych jego członków,

⁷⁴ E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985, s.16.

⁷⁵ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit. s. 14.

⁷⁶ E. Ochendowski, *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 21.

⁷⁷ J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa-Kraków 1997, s. 7-15.

⁷⁸ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit. s. 14.

⁷⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW, 1994 r., nr 1-2, poz. 6.

wynikający ze skutecznego przeciwdziałania przez urządzenia państwowe i inne podmioty działające na podstawie prawa wszelkim determinantom zagrożeń oraz z realizacji zadań zapobiegających czynom wymierzonym w dobro państwa, jego porządek publiczny, życie, zdrowie i mienie obywateli.

System bezpieczeństwa publicznego tworzą organy administracji rządowej, samorządowej i firmy ochrony osób i mienia. Wszystkie te podmioty, choć w różnym zakresie i z różnymi kompetencjami, odpowiadają za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Dlatego też celem badań niniejszego rozdziału będzie analiza systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Będzie to próba skonstruowania odpowiedzi na problem badawczy jakim jest pytanie czy funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa publicznego jest w pełni wydolny, gdyż jak zakłada hipoteza robocza: funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa nie jest w pełni wydolny,

Przez system rozumiemy uporządkowany układ elementów, pomiędzy którymi zachodzą określone relacje tworzące pewną całość. R. Kulczycki uważa, że system bezpieczeństwa jest zbiorem względnie odosobnionych, ale organizacyjnie, funkcjonalnie oraz merytorycznie i prawnie powiązanych we wspólną całość podsystemów dysponujących potencjałami zdolnymi do przeciwstawienia się zagrożeniom, zapewniający trwałą, zrównoważoną i bezpieczną rozwój⁸⁰. Ów zbiór podsystemów jest zorganizowany tak, aby spełniał warunki ciągłego działania w etapie określanym stanem permanentnego czuwania i doraźnego reagowania⁸¹. Wszystkie podmioty systemu realizują rutynowe, bieżące czynności ratujące ludzi, mienie i środowisko oraz zajmują się neutralizacją skutków nagłych zdarzeń. Podstawą działania jest tu monitorowanie, zapobieganie i skuteczne zwalczanie zagrożeń⁸².

L. Korzeniowski do podstawowych atrybutów charakteryzujących system bezpieczeństwa, jako pewien typ systemu społecznego, zalicza⁸³:

⁸⁰ J. Wojnarowski, J. Babula, *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 14.

⁸¹ W. Kitler, A. Skrabacz, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Warszawa 2003, s. 22.

⁸² W. Kitler, *Obrona cywilna*, Warszawa 2004, s. 110.

⁸³ Por. L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 84.

- wspólny cel i poczucie więzi struktury zarówno jako całości, jak i poszczególnych jej elementów;
- granicę określającą zakres odrębności wobec otoczenia;
- kulturę organizacyjną rozumianą jako wartości, normy i zasady regulujące działania osób i poszczególnych ogniw w procesach zachodzących w systemie;
- strukturę systemu, to jest wewnętrzny układ i relacje pomiędzy ogniwami systemu;
- współdziałanie składników struktury ukierunkowane na realizację celu;
- kierownictwo zarządzające działaniami ogniw tworzących strukturę.

Aby funkcjonowanie systemu było efektywne, konieczna jest dobra współpraca pomiędzy wszystkimi elementami (podsystemami) dla osiągnięcia głównego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Wszyscy uczestnicy tego systemu, pomimo tego, że działają na podstawie różnych aktów prawnych i mają odmienną podległość instytucjonalną, funkcjonują w tej samej przestrzeni publicznej, realizując różne zadania na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Za stworzenie i sprawne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa publicznego odpowiada państwo, dla którego zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych i najważniejszych zadań⁸⁴.

Już w starożytności grecki filozof Arystoteles (384-322 r. p.n.e.) uważał, że celem istnienia państwa jest zagwarantowanie obywatelom godnego życia wraz z bezpieczeństwem materialnym i rozwojem duchowym. Za właściwy ustrój państwa uznawał on taki system, który służy dobru ogółu, a nie jedynie zapewnianiu korzyści poszczególnym osobom czy grupom interesów⁸⁵.

Średniowieczny teolog i filozof św. Tomasz z Akwinu (1225-1274 r.) uznawał państwo jako byt konieczny i przynoszący pożytek ogółowi społeczeństwa, które obejmuje ono swoim działaniem. Państwo było według niego czynnikiem integrującym zróżnicowane dążenia i działania

⁸⁴ Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce* [w:] „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka - Praktyka - Refleksje”, nr 12, red. W. Hrynicky, J. Piwowarski, Kraków 2012, s. 74.

⁸⁵ G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa*, Lublin 2012, s. 19.

poszczególnych ludzi. Państwo porównywał do ciała jednoczącego różne, ale niezbędne członki, kierowane przez głowę, którą w tym odniesieniu stanowić ma rząd danego państwa. To właśnie na aparacie państwowym spoczywał obowiązek zapewnienia ludziom pokoju i porządku⁸⁶.

Anglik T. Hobbes (1589-1679.) uważał, że ludzie, z natury powodowani namiętnościami, walczą między sobą, realizując indywidualne, egoistyczne cele. Mimo to mają oni jednak świadomość, że jedynym gwarantem przetrwania jest dla nich swoista umowa społeczna, powołująca do życia państwo, które chroni ludzi przed nieszczęściami, jakimi byłyby nieustające konflikty, chaos, poczucie niepewności i zagrożenia. Państwo, jako potężny i bezwzględny suweren, ogranicza wprowadzić swobodę działania jednostek, ale w zamian daje im bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne⁸⁷.

J. Lock (1632-1704), podobnie jak Hobbes, za przyczynę powstania państwa uważał zawarcie umowy społecznej. W jego rozumieniu odmienny był jednak główny cel istnienia państwa, za który Lock uważał ochronę własnych interesów poszczególnych jednostek. Jednostkom zależało bowiem na skuteczniejszej ochronie swych praw przed władzą publiczną. Najważniejszą zaś chronioną wartością było prawo własności prywatnej. John Lock jako pierwszy użył określenia „społeczeństwo obywatelskie”. Rozumiał je jako społeczeństwo, które uczyniło państwo powiernikiem swoich praw w celu podniesienia standardów własnego bezpieczeństwa⁸⁸.

Koncepcja umowy społecznej pojawiła się także we francuskim absolutyzmie oświeconym, którego najbardziej znanym przedstawicielem był J. J. Rousseau (1712-1778). Prezentował on stanowisko, według którego skutkiem kontraktu społecznego jest całkowite podporządkowanie jednostki społeczeństwu, ale przy zachowaniu równości wszystkich ludzi. Według tej teorii państwo zostało powołane po to, aby stać na straży wolności i praw cywilnych obywateli⁸⁹.

K. Monteskiusz (1689-1755), kolejny przedstawiciel tego kierunku myśli politycznej, w swym dziele „O duchu praw” zaprezentował podejście liberalne zakładając, że państwo może wkraczać ze swoimi kompetencjami

⁸⁶ L. Dubel, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 1997, s. 50.

⁸⁷ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 56.

⁸⁸ Ibidem, s. 65.

⁸⁹ L. Dubel, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 2001, s. 202-205.

tam, gdzie jest to rzeczywiście konieczne. Taka ingerencja winna mieć jednak charakter wyjątkowy, bo to obywatele zachowują możliwość nieskrępowanego działania. Państwo ma stać na straży pokoju, bezpieczeństwa i wolności⁹⁰.

Idea liberalizmu została rozwinięta w XIX wieku przez Anglika J. S. Milla (1806-1873). Był on zdania, że państwo nie powinno ingerować w sprawy ekonomiczno-gospodarcze, a skupić się przede wszystkim na ochronie bezpieczeństwa i spokoju obywateli. W gospodarce i finansach miała skutecznie działać niewidzialna ręka rynku⁹¹.

Pod koniec XIX wieku J. Jellinek (1851-1911) zaprezentował kolejną definicję państwa przyjmując, że państwo to niezależna wspólnota obywateli, posiadająca osobowość prawną i władzę. Tylko ono zostało prawnie wyposażone w możliwość stosowania przymusu. Miało ono dwojaką funkcję: zewnętrzną, tj. ochronną wobec ataku innego państwa; oraz wewnętrzną, polegającą na utrzymaniu bezpieczeństwa obywateli poprzez tworzenie i egzekwowanie przepisów prawa. Podobny pogląd został zaprezentowany przez Cz. Znamierowskiego (1888-1967), który za główny cel istnienia państwa uważał obronę i ochronę jego obywateli oraz utrzymywanie porządku i bezpieczeństwa publicznego⁹².

Współczesna myśl polityczna wskazuje na dwie podstawowe funkcje, jakie ma do spełnienia państwo wobec swoich obywateli. Dostrzegamy tu kontynuację poglądów prezentowanych przez J. Jellinka. Tak więc państwo, które działa w przestrzeni międzynarodowej, otoczone przez inne państwa, musi zadbać o właściwe relacje z nimi, tak by zapewnić sobie realizację własnych interesów polityczno-gospodarczych oraz ochronę swojej integralności i nienaruszalności granic. Jest to funkcja zewnętrzna, związana z polityką międzynarodową. Funkcja wewnętrzna państwa kieruje swoje zainteresowania w stosunku do tego, co dzieje się na jego obszarze. Reguluje wzajemne relacje między obywatelami i innymi podmiotami życia społecznego. Czyni to przez stanowienie prawa oraz poprzez działania organów powołanych do jego egzekwowania. Celem tych przedsięwzięć jest zapewnienie obywatelom możliwości rozwoju materialnego i duchowego oraz postępu cywilizacyjnego. Aby te założenia mogły być realizowane, państwo musi swym

⁹⁰ Ibidem, s. 198-201.

⁹¹ G. Gozdór, *Prywatyzacja...*, op. cit., s. 19.

⁹² A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1995, s. 23.

członkom zapewnić bezpieczeństwo, które jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, warunkującą spełnienie innych potrzeb egzystencjalnych⁹³.

W świetle przeprowadzonych obserwacji można stwierdzić, że jedna funkcja państwa pozostawała dla wszystkich systemów politycznych wspólna i niezmienna. Była to funkcja ochronna, ukierunkowana na zagwarantowanie bezpieczeństwa publicznego. To zadanie od starożytności, aż do czasów współczesnych ma wartość uniwersalną i ponadczasową.

W systemie bezpieczeństwa publicznego państwa obok organów administracji państwowej, samorządowej funkcjonują również podmioty komercyjne. Procesy prywatyzacyjne objęły różne sfery życia publicznego, również sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prywatne firmy ochrony – przedmiot niniejszej dysertacji – przejęły do ochrony większość miejsc użyteczności publicznej, takich jak: banki, lotniska, porty, urzędy, stacje ujęć wody pitnej i inne, które wcześniej były chronione przez instytucje państwowe. W skład powyższego systemu wchodzi wiele podmiotów gospodarczych, które wykonują różnego rodzaju usługi. Podmioty te nazywane są potocznie policjami prywatnymi.⁹⁴ Jak określa ustawa o ochronie osób i mienia (art. 2) – ochrona to działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej, a ochrona mienia to działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody z tych zdarzeń. W kontekście tych działań ochrony komercyjnej Z.T. Nowicki zwrócił uwagę⁹⁵, że z natury rzeczy stosunki gospodarcze w tym zakresie powinny być kształtowane formalnie, na gruncie cywilno-prawnym. Interes ów wyraża się przede wszystkim w skutkach czynności związanych z prywatną ochroną osób i mienia, które dotyczą wolności i praw człowieka i obywatela. Ich ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Dlatego też, w tej sytuacji stanu prawnego w Ustawie o ochronie osób i mienia należało zapewnić niezbędną współpracę z organami administracji państwa. Zagadnienie to jest przedmiotem niniejszej dysertacji. Toteż poniżej najpierw zostaną przedstawione podstawy działania

⁹³ Por.: A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego...*, op. cit., s. 76-77.

⁹⁴ J. Gierszewski, *Firmy ochrony jako komercyjne organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych podmiotów*, [w:] *Logistyka – Komunikacja – Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*. M. Grzybowski (red.), Gdynia 2009, s. 171.

⁹⁵ Z.T. Nowicki, *Ochrona osób i mienia*, Toruń 1999, s. 22.

poszczególnych organów administracji państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, w szczególności Policji, a następnie w tym kontekście przeanalizowana podstawa formalno-prawna funkcjonowania firm ochrony osób i mienia – „prywatnych policji”.

2.2. Poziom administracji rządowej

Ochrona bezpieczeństwa publicznego jest podstawowym zadaniem państwa. W odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej zostało one określone w art. 5 Konstytucji RP głoszącym, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli⁹⁶. Ten przepis wskazuje na administrację rządową jako podmiot, na którym spoczywa zasadnicza odpowiedzialność za bezpieczeństwo publiczne. Wynika to z faktu, że naruszenie bezpieczeństwa może godzić w byt państwa. Tak więc zapewnianie bezpieczeństwa publicznego jest głównie zadaniem organów rządowych, a działania w tym zakresie innych podmiotów mają jedynie charakter subsydiarny. Z tych zadań administracja rządowa nie może zrezygnować, gdyż mają one charakter publiczny⁹⁷.

Rozwinięciem zapisu art. 5 Konstytucji RP jest art. 146 ustęp 4 pkt 7 ustawy zasadniczej, z którego wynika, że w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i innych ustawach Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny⁹⁸. Zasadniczą rolę w składzie rządu w obszarze bezpieczeństwa publicznego odgrywa premier, który zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej realizacji – art. 148 pkt. 4 Konstytucji RP. Do niego także należy koordynacja działań podległych mu ministrów oraz kontrola nad ich działaniami – art. 148 pkt. 5 Konstytucji RP. Minister Spraw Wewnętrznych jest organem, na którym spoczywa główny ciężar prowadzenia spraw ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem

⁹⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

⁹⁷ Por.: A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego...*, op. cit., s. 77-78.

⁹⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu⁹⁹. Przy Radzie Ministrów działa Kolegium ds. Służb Specjalnych, będące organem opiniotawczo-doradczym w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działań służb zajmujących się zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w państwie¹⁰⁰. Główne zadania tego podmiotu to: formułowanie ocen lub prezentowanie stanowiska w takich kwestiach, jak: powoływanie i odwoływanie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego; przyjmowanie kierunków i planów działania służb specjalnych; opracowywanie szczegółowych projektów budżetów służb specjalnych; zgłaszanie projektów uregulowań dotyczących działalności służb specjalnych; realizacja przez służby specjalne zadań; składanie rocznych sprawozdań przez szefów z działalności podległych im służb; koordynowanie działań służb specjalnych i ich współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne; współdziałania podmiotów; współpraca służb specjalnych ze służbami innych państw; międzyresortowa wymiana informacji ważnych dla bezpieczeństwa państwa; ochrona informacji niejawnych. Kolegium tworzą: przewodniczący – Prezes Rady Ministrów; sekretarz; oraz członkowie: Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Minister Finansów, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Minister do Spraw Koordynowania Działalności Służb Specjalnych (o ile został powołany przez premiera). W obradach Kolegium biorą również udział szefowie oraz przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Szczególną i priorytetową rolę w systemie bezpieczeństwa państwa sprawuje Prezydent RP, któremu powierzono uprawnienie i obowiązek stania „na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego

⁹⁹ Art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1999 r., nr 82 poz. 928.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. nr 74, poz. 676.

terytorium”¹⁰¹. Otrzymał on także prawo wprowadzenia, na wniosek rządu, stanu wyjątkowego na terenie całego kraju lub jego części na okres do 90 dni. Powodem takiej decyzji może być zagrożenie ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Ciężar zagwarantowania bezpieczeństwa spoczywa głównie na władzy wykonawczej. Na poziomie administracji rządowej realizują ten obowiązek tzw. służby mundurowe, do których zaliczamy Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną oraz Służbę Więzienną. Wskazanie obszaru administracji bezpieczeństwa państwa możliwe jest przy pomocy określenia działów administracji rządowej¹⁰². Dział ustawy „Sprawy wewnętrzne” zawiera w sobie takie zadania, jak ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona granicy państwowej, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych, nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym.

Policja

Słowo "policja" pochodzi od greckiego wyrazu *politeja*, które oznaczało państwowość, odnoszącą się wówczas do państwa-miasta, będącą formą ustrojową „dobrego państwa”¹⁰³. Było to także określenie zarządzania miastem (łac. *polita*) lub synonim ogółu funkcji państwowych¹⁰⁴. Słowo to, wraz z licznymi jego odpowiednikami, oznaczało także jednolite i silne państwo. W epoce nowożytnej słowo policja (*police*) pojawia się w przestrzeni publicznej około roku 1500 we Francji na obszarze Burgundii¹⁰⁵. Wyrażenie to znaczyło tyle, co dobrze rządzić lub porządkować. Chodziło tu o wzmocnienie imperium

¹⁰¹ Art. 126 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

¹⁰² Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1999 r., nr 82 poz. 928.

¹⁰³ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne, Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 108.

¹⁰⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 30.

¹⁰⁵ J. Malec, *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*, *Krakowskie studia prawnicze* 1987, z. XX. s. 159 i nast.

panującego, który uosabiał władztwo państwowe oraz o porządkowanie spraw królestwa. Z kolei w Niemczech słowo *Polizei* oznaczało „prawa policji” i kojarzone było z umacnianiem struktur państwa. Władca odpowiedzialny był bowiem za zapewnienie bezpieczeństwa, do którego dążył stosując różnorakie środki przymusu. Stąd prawo policji zaczęto wówczas utożsamiać z absolutyzmem sprawowania władzy, a państwo policyjne rozumiano jako państwo absolutne¹⁰⁶. W wieku XVI i XVII policją nazywano całą wewnętrzną administrację poza sądownictwem, wojskowością, skarbowością i sprawami zagranicznymi. Podobnie było w Polsce pod koniec XVIII wieku. W 1774 roku powołano Radę Nieustającą, która wśród pięciu tworzących ją departamentów posiadała także policję jako departament dobrego porządku. Można przyjąć, że określenie „policja” oznaczało wówczas nie tylko ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, ale też obszar administracji wewnętrznej państwa. Było zatem derywatem słowa „administracja”¹⁰⁷. Na początku XIX wieku doszło do zmian politycznych, które zredefiniowały rolę państwa, a co za tym idzie także policji. W Niemczech pojawiła się wówczas koncepcja tzw. państwa prawnego (*Rechtsstaat*). Funkcjonowanie administracji zostało poddane ustawom, nad których przestrzeganiem czuwały sądy jako niezależny element władzy państwowej. Tym samym zawężone zostało pojęcie policji, przez które zaczęto rozumieć ogół działań podejmowanych przez administrację celem ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami dla takich dóbr, jak: spokój, bezpieczeństwo i porządek publiczny¹⁰⁸. Działania te były prowadzone przez policję podzieloną według specjalizacji na policję bezpieczeństwa, policję kryminalną i policję administracyjną. Obszar działania tej ostatniej definiowany był w sposób negatywny. Tak więc obejmowała ona swą aktywnością zagadnienia, które pozostały po wyłączeniu zakresu policji bezpieczeństwa i kryminalnej¹⁰⁹. Obecnie doktryna prawa administracyjnego dokonuje klasyfikacji policji w oparciu o kryterium materialne lub formalne. Stosując to pierwsze należy przyjąć, że pojęcie policji dotyczy instytucji zajmujących się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ładu i spokoju publicznego, a także ochroną przed zagrożeniami dla życia i zdrowia. Nie ma przy tym

¹⁰⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 151.

¹⁰⁷ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 109.

¹⁰⁸ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 49.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 49.

znaczenia jak ustawodawca określa dany organ. Natomiast w ujęciu formalnym policja to wyłącznie organ, który taką nazwę otrzymał od ustawodawcy¹¹⁰.

Aktualnie nazwa „policja” przysługuje w Polsce wyłącznie jednej umundurowanej i uzbrojonej formacji, powołanej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podstawowym aktem normatywnym regulującym organizację i funkcjonowanie Policji jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji¹¹¹. Definicja ustawowa, pomimo, że mówi o atrybutach takich, jak umundurowanie czy uzbrojenie, co może rodzić skojarzenia militarne, tak naprawdę eksponuje służebną rolę policji wobec społeczeństwa. Jej główną misją jest zapewnienie ludziom szeroko rozumianego bezpieczeństwa, tak by mogli żyć w przyjaznych warunkach, wolni od zagrożeń i niebezpieczeństw, generowanych przez współczesną cywilizację. Cytowana ustawa wyodrębniła Policję, dając jej w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych określoną autonomię, która miała dać gwarancję apolityczności. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych uzyskał wobec Policji szereg uprawnień, których administracja ogólna w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie miała¹¹². W ten sposób realizowana jest funkcja cywilnego nadzoru, sprawowanego przez państwo nad działaniami tej formacji.

W ramach swych działań Policja zapewnia ochronę życia, zdrowia i mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz spokój w miejscach publicznych, w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Temu celowi służą między innymi jednostki specjalistyczne takie jak komisariaty kolejowe, lotnicze, wodne, a także wydziały ruchu drogowego czy policja autostradowa¹¹³. Policja ponadto inicjuje i organizuje działania zapobiegające popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziała w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi. W tym celu, między innymi w ramach rządowego programu „Razem bezpieczniej”, tworzona jest koalicja z różnymi podmiotami

¹¹⁰ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 110.

¹¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

¹¹² A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce*, Warszawa 2012, s. 190.

¹¹³ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 101.

zainteresowanymi budowaniem bezpiecznych przestrzeni w swoich środowiskach lokalnych. Służą temu również różne programy profilaktyczne, dla których bazą jest policyjne rozpoznawanie zagrożeń i wskazywanie pożądanых rozwiązań (tzw. "crime prevention"). Od początku lat dziewięćdziesiątych Policja przywiązuje ogromną rolę do działań zapobiegawczych, o czym świadczy powoływanie wyspecjalizowanych ogniw propagujących społeczną profilaktykę nie tylko w strukturach Komendy Głównej Policji, ale także w podstawowych jednostkach wykonawczych, jakimi są komisariaty. Policja odpowiada także za wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Sprawuje nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi. W ten sposób scala, w ramach systemu bezpieczeństwa publicznego państwa, działania tych podmiotów, funkcjonujących na poziomie samorządowym i lokalnym. Pełni w tym obszarze nie tylko funkcję nadzorczą, ale też koordynacyjną – ukierunkowaną na optymalne wykorzystanie potencjału zarówno straży gminnych, jak i specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych będących częścią prywatnego sektora bezpieczeństwa. Kontroluje przestrzeganie przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Współdziała z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi w zakresie zapobiegania zagrożeniom kryminalnym oraz wykrywania i ścigania sprawców przestępstw ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości zorganizowanej. W tym obszarze odbywa się szeroka wymiana informacji o zagrożeniach terrorystycznych, które w erze globalizacji mają charakter międzynarodowy. Wynika to między innymi z faktu, że w dniu 1 maja 2004 r. Polska podpisała Traktat Akcesyjny wchodząc do tzw. Strefy Schengen, to jest obszaru, na którym zagwarantowano swobodę przemieszczania się osób. Państwa członkowskie zniosły kontrolę na granicach wewnętrznych, co znacznie ułatwiło przemieszczanie się także członkom grup przestępczych, które uzyskały większą możliwość prowadzenia nielegalnych interesów w skali międzynarodowej. Ponadto Policja zobowiązana jest do gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych oraz prowadzenia bazy danych, zawierającej informacje

o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA)¹¹⁴. Ma to istotne znaczenie w procesie identyfikacji indywidualnej sprawców przestępstw. Wymienione wyżej zadania nie tworzą zamkniętego katalogu, gdyż wiele z nich wynika z innych ustaw, a także z porozumień i umów międzynarodowych. Tak więc można przyjąć, że Policja realizuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej¹¹⁵. Ustawodawca zainteresowany jak najlepszym wykonywaniem zadań mających zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny szczegółowo określił kryteria jakim musi odpowiadać kandydat do służby w Policji. Są to wysokie wymagania nie tylko odnośnie zdrowia fizycznego, psychicznego czy sprawności fizycznej. Bardzo duże znaczenie ma tu odpowiednia postawa moralna i etyczna, tak ważna przy działaniach mogących naruszyć prawa i wolności obywatelskie. Państwo, dając policjantowi szerokie uprawnienia władcze, łącznie z prawem użycia broni i środków przymusu bezpośredniego, stwarza gwarancję by do służby w Policji trafiały osoby spełniające określone wysokie standardy. Temu celowi służy też procedura doboru do służby oraz późniejszy proces szkoleniowy ukierunkowany zarówno na nabycie umiejętności praktycznych (techniki interwencyjne, strzelanie), jak i teoretycznych (prawo materialne, procesowe). Tak więc funkcjonariuszem Policji może zostać wyłącznie obywatel polski, cieszący się nieposzlakowaną opinią, niekarany i mający pełnię praw publicznych. Wymagane jest posiadanie co najmniej średniego wykształcenia oraz zdolności fizycznej i psychicznej do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której kandydat gotów jest się podporządkować¹¹⁶. Ważnym elementem oddającym istotę społecznego wymiaru policyjnej służby jest ślubowanie. Ma ono walor konstytuujący funkcjonariusza, nie mniej ważny niż sam rozkaz o jego mianowaniu. Warto zauważyć, że swoje obowiązki policjant ma wykonywać nie bacząc na niebezpieczeństwo osobiste, jakie grozi mu przy realizacji służbowych zadań. Nadrzędną sprawą jest tu bowiem zapewnienie bezpieczeństwa ludziom i państwu, którego jest funkcjonariuszem. Dlatego też

¹¹⁴ Art.1 ust. 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

¹¹⁵ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit. s.91.

¹¹⁶ Art. 25 ust. 1. Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

policjantowi wykonującemu obowiązki służbowe¹¹⁷ przysługuje specjalna ochrona przewidziana w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych¹¹⁸. Służba w Policji związana jest też z wieloma sytuacjami stresującymi, w których trzeba podejmować szybkie i trafne decyzje, od których często zależy życie i zdrowie innych ludzi. Duża dyspozycyjność, często dłuższy czas służby, konieczny do skutecznego wykonania powierzonych zadań, powodują negatywne skutki zdrowotne. W związku z tym ustawodawca przewidział odmienne od powszechnie obowiązujących uregulowania emerytalno-rentowe. Stanowią one, że policjant już po 15 latach służby uzyskuje prawa emerytalne¹¹⁹, a jeśli stał się inwalidą, nabywa uprawnienia do policyjnej renty inwalidzkiej. Uzyskują do niej prawo także członkowie rodzin po zmarłych policjantach.

Ze względu na specyfikę działania oraz rodzaj realizowanych zadań w Policji funkcjonują trzy rodzaje służb: kryminalna, prewencyjna oraz wspomagająca funkcjonowanie tej formacji w obszarze organizacyjnym, logistycznym i technicznym¹²⁰. W Policji obowiązuje struktura hierarchiczna, zgodnie z którą Komendant Główny Policji, będący przełożonym wszystkich policjantów, jest powoływany i odwoływany przez premiera, na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Komendant Główny Policji jest więc centralnym organem administracji rządowej. Na terenie województwa organami administracji rządowej są: wojewoda, w którego imieniu działa komendant wojewódzki Policji oraz komendant wojewódzki Policji działający we własnym imieniu w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, ścigania wykroczeń oraz wydawania indywidualnych aktów administracyjnych. Status organów administracji rządowej niższego szczebla posiadają także komendant powiatowy (miejski) Policji oraz komendant

¹¹⁷ Art. 221 par. 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1997r., nr 88 poz. 553.

¹¹⁸ Ibidem, Art. 66 ust. 1.

¹¹⁹ Art. 12 Ustawy z dnia 18 lutego 1994 r o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, (Dz. U. Nr 53, poz. 214).

¹²⁰ Art.4 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

komisariatu Policji¹²¹. Poza własnym działaniem Policja realizuje także (w zakresie uregulowanym odrębnymi ustawami) polecenia sądu, prokuratora oraz organów administracji państwowej i samorządowej. Przy realizacji swych zadań funkcjonariusze Policji mogą korzystać z danych o osobach uzyskanych przez inne organy w ramach prowadzonych przez nie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Mogą także dokonywać przetwarzania tych danych poza wiedzą i bez zgody osoby, której one dotyczą. Prowadząc postępowania mają zapewnioną możliwość korzystania z informacji kryminalnych zgromadzonych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych¹²². Wykonując te czynności mogą legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości oraz zatrzymywać je w sytuacjach określonych przepisami Kodeksu postępowania karnego¹²³ i innych ustaw. Policjanci mogą także zatrzymywać osoby pozbawione wolności, które korzystając z czasowej przepustki, nie powróciły w wyznaczonym terminie do zakładu karnego bądź aresztu oraz osoby, które swoim zachowaniem stwarzają w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego i mienia. Ważnym uprawnieniem Policji jest możliwość przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustawach. Policjanci mają też prawo dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach, na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego¹²⁴. Mogą obserwować i rejestrować obraz zdarzeń w miejscach publicznych, a w określonych prawem przypadkach także dźwięk towarzyszący tym zdarzeniom. Mogą też zwrócić się z żądaniem udzielenia niezbędnej pomocy do instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. W nagłych wypadkach funkcjonariusz

¹²¹ Ibidem, Art. 6 ust. 1.

¹²² Ibidem, Art. 14.

¹²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r. nr 89, poz. 555.

¹²⁴ M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 186.

Policji może zwrócić się z takim żądaniem do każdej osoby prywatnej¹²⁵. Funkcjonariusze Policji mają także (w określonych przepisami sytuacjach) prawo użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹²⁶ zmieniła przepisy dotyczące stosowania tych szczególnych narzędzi służących do egzekwowania prawa. Reguluje i ujednolica zasady, sposób korzystania z nich określając przypadki w jakich mogą być stosowane oraz wskazuje tryb postępowania przed i po ich użyciu. Wprowadziła ona nowelizację zapisów dotyczących użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej zawartych w Ustawie o Policji¹²⁷.

Konieczność regulacji tej problematyki w akcie rangi ustawy była wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹²⁸, w którym sędziowie zgodnie orzekli, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej musi być szczegółowo uregulowane przez Sejm RP, a nie w ministerialnych rozporządzeniach. Tym samym wyrazili swoje przekonanie, że tylko przepisy ustawy, mogą zezwalać na ingerencję w sferę wolności osobistej jednostki. Wyrok ten uchylił między innymi art. 16 ust. 4 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji uznając, iż cyt: „materia dotycząca stosowania środków przymusu bezpośredniego, jako wkraczająca w sferę konstytucyjnych praw i wolności, wymaga, zgodnie z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, kompleksowego i szczegółowego uregulowania na poziomie ustawy”.

Tak więc naturalną konsekwencją tego orzeczenia było uchwalenie przez Sejm ustawy odnoszącej się do tej ważnej z punktu widzenia społecznego tematyki. Dotyczy ona dwudziestu trzech podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, z których dwadzieścia jeden jest uprawnionych do użycia lub wykorzystania ostatecznego środka, jakim jest broń palna. W ustawie przewidziano nowe rodzaje środków przymusu bezpośredniego, takich jak siła fizyczna w postaci technik transportowych, kajdanki zakładane na nogi, kask zabezpieczający, środki przeznaczone do pokonywania zamknięć

¹²⁵ Art. 15 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

¹²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

¹²⁷ Ibidem, Art. 2 ust. 1 pkt 9, Art. 59 pkt 1.

¹²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r. (sygn. K 10/11).

budowlanych i innych przeszkód, w tym materiały wybuchowe, środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub olśniewających oraz pojazd służbowy. Zrezygnowano natomiast ze stosowania prowadnic. Nowe przepisy pozwalają na prewencyjne użycie: siły fizycznej w postaci technik transportowych, kajdanek, kaftana bezpieczeństwa, pasa obezwładniającego oraz kasku zabezpieczającego aby zapobiec ucieczce osoby zatrzymanej (w tym ujętemu nieletniemu), konwojowanej lub pozbawionej wolności, a także by skutecznie zapobiec objawom ich agresji lub autoagresji.

Wprowadzono nowe rozwiązania odnośnie stosowania kajdanek, gdyż zrezygnowano z określenia kategorii osób (w tym wiekowej), co do których można będzie skorzystać z tego rodzaju środka przymusu bezpośredniego. Zasadą jest, że kajdanki zakłada się na ręce trzymane z tyłu. Jednocześnie, w uzasadnionych przypadkach, istnieje możliwość założenia ich na ręce trzymane z przodu. Można stosować je także prewencyjnie na ręce trzymane z przodu, w celu zapobieżenia ucieczce osoby ujętej, zatrzymanej, konwojowanej, umieszczonej w strzeżonym ośrodku, areszcie w celu wydalenia lub pozbawionej wolności, a także w celu zapobieżenia objawom ich agresji lub autoagresji. Wprowadzono również kategorię osób, w stosunku do których możliwe jest stosowanie kajdanek zespolonych. Policjanci mają prawo w przypadkach określonych w Art. 16 ust. 1 Ustawy o Policji¹²⁹ do stosowania środków przymusu bezpośredniego:

- 1) siły fizycznej w postaci technik:
 - a) transportowych,
 - b) obrony,
 - c) ataku,
 - d) obezwładnienia;
- 2) kajdanek:
 - a) zakładanych na ręce,
 - b) zakładanych na nogi,
 - c) zespolonych;
- 3) kaftana bezpieczeństwa;
- 4) pasa obezwładniającego;

¹²⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

- 5) siatki obezwładniające;
- 6) kasku zabezpieczającego;
- 7) pałki służbowej;
- 8) wodnych środków obezwładniających;
- 9) psa służbowego;
- 10) konia służbowego;
- 11) pocisków niepenetracyjnych;
- 12) chemicznych środków obezwładniających w postaci:
 - a) ręcznych miotaczy substancji obezwładniających,
 - b) plecakowych miotaczy substancji obezwładniających,
 - c) granatów łzawiących,
 - d) innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających;
- 13) przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej;
- 14) kolczatki drogowej i innych środków służących do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych;
- 15) pojazdów służbowych;
- 16) środków przeznaczonych do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiałów wybuchowych;
- 17) środków pirotechnicznych o właściwościach ogłuszających lub olśniewających.

Środki przymusu bezpośredniego mogą zostać zastosowane tylko, gdy jest to niezbędne do osiągnięcia celu, przy zachowaniu zasady proporcjonalności do stopnia istniejącego zagrożenia. Należy zawsze wybierać środek najmniej dolegliwy¹³⁰.

Broni palnej używa się lub wykorzystuje się ją wyłącznie, jeżeli użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego okazało się niewystarczające do osiągnięcia celu lub gdy ich zastosowanie nie jest możliwe, ze względu na okoliczności zdarzenia¹³¹. Użycie broni ma więc charakter wyjątkowy i ostateczny. Nie może przy tym zmierzać do

¹³⁰ Art. 6 ust. 1. Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. z 2013 r. poz. 628

¹³¹ Ibidem, Art. 6 ust. 2.

pozbawienia życia osoby, wobec której jest stosowana, ani też narażać na niebezpieczeństwo osoby postronne. W ustawie zrezygnowano z obowiązkowej procedury poprzedzającej użycie broni palnej lub jej poszczególnych elementów (rezygnacja ze strzału ostrzegawczego), w przypadku gdy ich realizacja groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia policjanta lub innej osoby. Funkcjonariusz Policji broni palnej może użyć wyłącznie w przypadkach określonych w Art. 16 ust. 2 Ustawy o Policji¹³² to jest w celu:

- zatrzymania pojazdu, jeżeli jego działanie zagraża życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby lub stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów lub urządzeń,
- pokonania przeszkody:
- uniemożliwiającej lub utrudniającej ujęcie osoby albo ratowanie życia lub zdrowia policjanta, innej osoby lub mienia,
- w przypadku naruszeń porządku lub bezpieczeństwa publicznego przez osobę pozbawioną wolności, zatrzymaną lub umieszczoną w strzeżonym ośrodku albo areszcie w celu wydalenia,
- zaalarmowania lub wezwanie pomocy,
- neutralizacji przedmiotów lub urządzeń mogących stwarzać niebezpieczeństwo wybuchu, powodujących jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia uprawnionego lub innej osoby,
- unieszkodliwienia zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu policjanta lub innej osoby.

Nowym rozwiązaniem prawnym jest też zakaz użycia broni palnej przez pododdział zwarty. Biuro Prewencji w wydany przez siebie poradniku¹³³ adresowanym do policjantów podkreśla, że w realizacji wszelkich czynności służbowych, zwłaszcza przy podjęciu decyzji o użyciu lub

¹³² Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

¹³³ www.policja.pl/download/1/111616/Uprawnienia_funkcjonariusza_policji_w_zakresie_uzycia_lub_wykorzystania_srodkow_przymusu_bezposredniego_i_broni_palnej (stan na 5 września 2013 r.)

wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, istotne jest przestrzeganie zasad etyki, określonych w zarządzeniu nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie "Zasad etyki zawodowej policjanta"¹³⁴.

Policja może też prowadzić pracę operacyjno-rozpoznawczą, która cechuje się niejawnością i poufnością zarówno co do swojej metodyki, jak i konkretnych realizowanych w jej toku przedsięwzięć. Celem wykrycia i zapobieżenia przestępstwu, ustalenia sprawców, a także uzyskania i zabezpieczenia dowodów najpoważniejszych, enumeratywnie określonych przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego, Policja ma prawo do stosowania kontroli operacyjnej, która jest jedną z form pracy operacyjnej¹³⁵. Może być ona użyta między innymi w przypadku rozpracowywania przestępstw przeciwko życiu, określonych w art. 148-150 Kodeksu karnego, a także przeciwko obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 297-306 Kodeksu karnego, powodujących szkodę majątkową lub skierowanych przeciwko mieniu, jeżeli wysokość szkody lub wartość mienia przekracza pięćdziesięciokrotną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę. Kontrola operacyjna ma charakter niejawny i może polegać na kontrolowaniu treści prowadzonej korespondencji, sprawdzaniu zawartości przesyłek lub stosowaniu środków technicznych, pozwalających na uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz na ich utrwalanie. Głównie chodzi tu o zapisy rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Ich administratorzy są zobowiązani bezpłatnie zapewnić warunki techniczne i organizacyjne, pozwalające na prowadzenie przez Policję kontroli operacyjnej, która winna zostać zakończona niezwłocznie po ustaniu przyczyn jej zarządzenia, najpóźniej jednak z upływem okresu, na który została wprowadzona¹³⁶. W sprawach o przestępstwa określone w art. 19 ust. 1 cyt. ustawy, czynności operacyjno-rozpoznawcze, które zmierzają do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz do ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, mogą polegać na dokonaniu

¹³⁴ Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3.

¹³⁵ M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 188.

¹³⁶ Art. 19 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

w sposób niejawnym nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione („zakup kontrolowany”), a także na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej („łapówka kontrolowana”). Czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą polegać także na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej¹³⁷. W celu udokumentowania przestępstw, o których mowa w art. 19 ust. 1 cyt. ustawy, albo ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach, lub przejęcia przedmiotów przestępstwa Komendant Główny Policji lub komendant wojewódzki Policji może zarządzić niejawną nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania (przesyłka niejawnie kontrolowana), przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego¹³⁸. Jeżeli jest to konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwom określonym w art. 19 ust. 1 cyt. ustawy lub ich wykrycia albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów, Policja może korzystać z informacji dotyczących umów ubezpieczenia, a w szczególności z przetwarzanych przez zakłady ubezpieczeń danych podmiotów, w tym osób, które zawarły umowę ubezpieczenia, a także przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową. Policja, w celu zapobieżenia lub wykrycia przestępstw oraz identyfikacji osób, może uzyskiwać, gromadzić i przetwarzać informacje, w tym również dane osobowe ze zbiorów prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów przez organy władzy publicznej, a w szczególności z Krajowego Rejestru Karnego oraz Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności. Administratorzy danych gromadzonych w tych rejestrach są obowiązani do nieodpłatnego ich udostępniania¹³⁹.

Policja przy wykonywaniu swych zadań może korzystać z pomocy osób niebędących policjantami. Zabronione jest ujawnianie danych o osobie udzielającej pomocy Policji, w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

¹³⁷ Ibidem, Art. 19a.

¹³⁸ Ibidem, Art. 19b.

¹³⁹ Ibidem, Art. 20.

Za udzielanie pomocy osobom tym może być przyznane wynagrodzenie z tzw. funduszu operacyjnego¹⁴⁰.

Stan etatowy polskiej Policji na dzień 1 stycznia 2013 roku¹⁴¹ wynosił 102 309 etatów, z czego 6 191 pozostawało nie obsadzonych. Struktura zatrudnienia wskazuje, że w służbie kryminalnej jest zatrudnionych 31 516 policjantów, a w służbie prewencyjnej 59 145 funkcjonariuszy. Analiza stażu służby wskazuje, że staż do 3 lat posiada 13,8% zatrudnionych funkcjonariuszy, od 3 do 10 lat – 34,5%, od 11 do 15 lat – 18,7%, od 16 do 20 – 18%, od 21 do 30 – 17,2%, zaś powyżej 30 lat zaledwie 0,7% ogółu pozostających w służbie policjantów. Ich wiek kształtuje się w następujący sposób: do 25 lat – 23%, od 25 do 30 – 22%, od 31 do 40 – 48%, od 41 do 50 – 5%, powyżej 50 lat – 2%. Struktura wykształcenie policjantów: wyższe – 42,7%, policealne – 2,5%, średnie – 54,6%, zawodowe, podstawowe – 0,1%.

Z przeprowadzonych badań wynika, że Policja jest tą formacją która ma charakter pierwotny w stosunku do pozostałych służb zajmujących się bezpieczeństwem publicznym. Powstała ona najwcześniej i ma najszersze spektrum działania. Pozostałe formacje tworzone były w obszarach, które były już przedmiotem aktywności Policji. Stąd ich zadaniem było zajęcie się daną sferą zagrożeń czy patologii w sposób bardziej wnikliwy czy specjalistyczny. Państwo decydowało się na ich powołanie, by podnieść efektywność w zakresie rozpoznawania czy ścigania określonych czynów. Policja, w związku z tak rozległą sferą odpowiedzialności za bezpieczeństwo, posiada też najszersze uprawnienia i możliwości prawne ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. Prowadzi działania prewencyjne, operacyjno-rozpoznawcze oraz procesowe. Ma najszerszy katalog dostępnych do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Dysponuje także największymi możliwościami ich użycia, o czym świadczy choćby liczba przypadków, kiedy może skorzystać z tych szczególnych narzędzi służących egzekwowaniu prawa. Podobnie wygląda kwestia użycia broni palnej, czyli środka ostatecznego i wyjątkowego. To właśnie Policja może skorzystać z prawa użycia broni w bardzo wielu opisanych w przepisach rangi ustawy sytuacjach. Żadna inna służba nie ma takich szerokich możliwości działania. Ustawodawca tworząc je korzystał

¹⁴⁰ Ibidem, Art. 22.

¹⁴¹ http://www.info.policja.pl/portal/inf/860/47710/Stan_zatrudnienia_na_dzien_1_stycznia_2013_r.html (stan na 5 września 2013r.)

z uregulowań i doświadczeń dotyczących funkcjonowania Policji, dostosowując je do zakresu działania danej służby. Policja jest też formacją największą, zatrudniającą ponad 100 tysięcy funkcjonariuszy. Dysponuje również jednostkami specjalistycznymi dedykowanymi do zabezpieczenia określonych obszarów czy zajmowania się wyodrębnioną problematyką¹⁴². To wszystko powoduje, że z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego to właśnie Policja odgrywa kluczową i trudną do przecenienia rolę.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) powstała w wyniku reorganizacji Urzędu Ochrony Państwa (UOP), który powstał po likwidacji Służby Bezpieczeństwa, pełniącej funkcję policji politycznej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. UOP aktywnie włączył się w polskie starania o przyjęcie do struktur NATO i Unii Europejskiej, prowadząc działania rozpoznawcze w obszarze zagrożeń, które mogłyby przeszkodzić w realizacji procesów integracyjnych. Jednocześnie podjął multilateralną współpracę ze służbami państw członkowskich. Funkcjonowanie Urzędu Ochrony Państwa zostało ukierunkowane na służbę interesom nowo tworzonych struktur demokratycznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Realizował on ponadto prozachodni kierunek polityki rządu¹⁴³.

Ważnym segmentem zadań, wymagającym dostosowania do standardów europejskich, było zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wymienianych informacji o charakterze niejawnym. UOP-owi powierzono ochronę informacji w sprawach cywilnych, a Szef Urzędu otrzymał status krajowej władzy bezpieczeństwa w relacjach międzynarodowych. Wiele nowych zadań na funkcjonariuszy UOP nałożyła również Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Uchwalona 24 maja 2002

¹⁴² A. Czop, M. Sokołowski, *Historia polskich formacji policyjnych od II wojny światowej do czasów współczesnych*, [w:] „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, red. J. Piwowarski, B. Wiśniewski, Kraków 2013, s. 44-46.

¹⁴³ http://www.abw.gov.pl/portal/pl/3/284/LATA_19962002.html; data dostępu 27. 07. 2013.

roku Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu¹⁴⁴ rozdzieliła dotychczasowe funkcje wywiadowcze i kontrwywiadowcze Urzędu Ochrony Państwa.

ABW przejęła po zlikwidowanym UOP obowiązki związane z zapewnieniem stabilnej sytuacji wewnętrznej RP. Do katalogu zadań włączono także zwalczanie korupcji osób pełniących funkcje publiczne. Ponadto od 2004 roku, tj. od momentu akcesji do Unii Europejskiej, Agencja zajmuje się zwalczaniem nieprawidłowości w absorpcji funduszy europejskich. ABW bywa określane mianem kontrwywiadu cywilnego, a niekiedy służbą tajną, bądź specjalną¹⁴⁵. Jest organem powołanym do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego, a jej działalność finansowana jest z budżetu państwa. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest centralnym organem administracji rządowej, powoływanym i odwoływanym przez premiera po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Jego działalność podlega kontroli Sejmu¹⁴⁶.

Jak wynika z przeprowadzonych badań głównym zadaniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń wymierzonych w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności, w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość, nienaruszalność terytorium oraz obronność państwa. Zajmuje się też rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem takich przestępstw jak: szpiegostwo, terroryzm, naruszenie tajemnicy państwowej, przestępstw godzących w podstawy ekonomiczne państwa, korupcję osób pełniących funkcje publiczne, nieprawidłowości w produkcji i obrocie towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym. Swą aktywnością obejmuje również kwestie nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi,

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu Dz. U.

z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

¹⁴⁵ K. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, *Bezpieczeństwo Państwa wybrane problemy*, [w:] M. Świdorski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, Warszawa 2009, s. 76.

¹⁴⁶ Art. 1 i 3 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

bronią masowej zagłady oraz narkotykami w obrocie międzynarodowym. Agencja przekazuje właściwym organom informacje istotne dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego¹⁴⁷.

Funkcjonariuszem ABW może zostać osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, korzystająca z pełni praw publicznych, wykazująca nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną, dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, posiadająca co najmniej średnie wykształcenie i określone kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, wymagających szczególnej dyscypliny służbowej, której gotowa jest się podporządkować. Funkcjonariusz w związku z wykonywaniem zadań służbowych korzysta z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych¹⁴⁸.

Funkcjonariusze ABW, wykonując powierzone im zadania, realizują czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz czynności analityczno-informacyjne. Działają także na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Wykonując czynności korzystają z uprawnień procesowych Policji uregulowanych przepisami Kodeksu postępowania karnego¹⁴⁹. Dla skutecznej realizacji zadań funkcjonariusze ABW mają podobnie jak policjanci prawo wydawania poleceń określonego zachowania się, legitymowania i zatrzymywania osób, przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania zawartości bagaży. Mogą też prowadzić obserwację i rejestrować przy użyciu środków technicznych obraz zdarzeń w miejscach publicznych oraz zapisywać dźwięk towarzyszący tym zdarzeniom. Przysługuje im również prawo zwracania się o niezbędną pomoc do instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządowej oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Podmioty te mają wówczas obowiązek udzielenia takiej pomocy bez pobierania wynagrodzenia¹⁵⁰. W przypadku niezastosowania się do wydanych na podstawie prawa poleceń, funkcjonariusze ABW mogą użyć

¹⁴⁷ Ibidem, Art. 5.

¹⁴⁸ Ibidem Art. 83.

¹⁴⁹ Ibidem, Art. 21.

¹⁵⁰ Ibidem, Art. 23.

środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, korzystając z zapisów Art. 25 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁵¹ zmienionych i uzupełnionych Ustawą z dnia 24 maja 2013 roku o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁵².

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych w celu realizacji niektórych zadań, gdy inne środki okazały się nieskuteczne, albo gdy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego może, podobnie jak Policja, stosować kontrolę operacyjną. Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przy wykonywaniu zadań również mogą korzystać z pomocy osób niebędących jej funkcjonariuszami, które z tego tytułu mogą być wynagradzane z funduszu operacyjnego. Zakazane jest ujawnianie danych o takich osobach.

Agencja Wywiadu

Do właściwości przedmiotowej Agencji Wywiadu (dalej AW) należy ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (służba wywiadu zagranicznego). Powstała ona na bazie Zarządu Wywiadu Urzędu Ochrony Państwa¹⁵³ i została wkomponowana w demokratyczne struktury nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Fundamentalnymi regułami działania tej służby specjalnej jest bezwzględna ochrona źródeł, personelu, a także aktywów, środków i operacji wywiadu. Misją AW jest zapewnienie najwyższym organom władzy państwowej dostępu do szybkiej i rzetelnej informacji, w oparciu o którą możliwe jest podejmowanie optymalnych dla interesów państwa decyzji¹⁵⁴. Jej szef, będący centralnym organem administracji rządowej, podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów,

¹⁵¹ Ibidem

¹⁵² Art. 2. ust. 1 pkt 1, Art. 70 pkt 2. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

¹⁵³ M. Świderski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, [w:] *Bezpieczeństwo Państwa wybrane problemy*, red. K. Wojtaszyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009, s. 76.

¹⁵⁴ <http://www.aw.gov.pl/pol/witamy.html> 27 lipiec 2013 r.

przez którego jest powoływany i odwoływany po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Jego działalność, tak samo jak w przypadku ABW, podlega kontroli Sejmu. Wymogi dla kandydatów do służby są takie same, jak wobec osób ubiegających się o podjęcie służby w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pragmatykę działania obu tych służb reguluje ta sama ustawa. Do zadań Agencji Wywiadu należy: uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego, rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej, rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej, rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia, rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń, prowadzenie wywiadu elektronicznego¹⁵⁵. Zadania, o których mowa, są realizowane poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a niezbędne czynności operacyjno-rozpoznawcze na terenie kraju są dopuszczalne wyłącznie za pośrednictwem Szefa ABW. Funkcjonariuszom AW przysługuje prawo użycia broni palnej i środków przymusu bezpośredniego na tej samej podstawie

¹⁵⁵ Art. 6 ust. 1. Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

prawnej co funkcjonariuszom ABW. Organy administracji rządowej przekazują Szefowi Agencji Wywiadu informacje istotne dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności dotyczące: zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość oraz integralność terytorialną i nienaruszalność granic Rzeczypospolitej Polskiej; zagrożeń międzynarodowych sojuszy, układów politycznych i układów wojskowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną; międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej, międzynarodowego handlu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; realizacji umów międzynarodowych, dotyczących rozbrojenia oraz zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady oraz środków jej przenoszenia; zagrożeń występujących w rejonach konfliktów i kryzysów międzynarodowych; zagrożeń realizacji celów polityki zagranicznej oraz interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁶.

Służba Wywiadu Wojskowego i Kontrwywiadu Wojskowego

Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) jest służbą specjalną (kontrwywiad wojskowy) i służbą ochrony państwa, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych, które podlegają Ministrowi Obrony Narodowej. SKW utworzono w drodze reformy Wojskowych Służb Informacyjnych (WSI), które powstały na bazie Zarządu II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Wojskowych Służb Wewnętrznych. Służba Wywiadu Wojskowego (SWW) jest natomiast służbą specjalną (wywiad wojskowy), powstałą w wyniku reformy WSI, właściwą w sprawach ochrony przed

¹⁵⁶ Art. 41 ust. 1. Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

zagrożeniami obronności państwa, które mają charakter zewnętrzny. Głównym zadaniem SWW jest uzyskiwanie danych i informacji o charakterze militarnym lub polityczno-militarnym na rzecz obronności państwa¹⁵⁷. Szefowie obu tych służb są centralnymi organami administracji rządowej, podległymi Ministrowi Obrony Narodowej, powoływanymi i odwoływanymi na wniosek Ministra Obrony Narodowej przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Ich działalność podlega kontroli Sejmu¹⁵⁸.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego wykonuje następujące zadania:

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników Sił Zbrojnych RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw:
 - a) przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych, określonych w rozdziale XVI Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), a także w innych ustawach i umowach międzynarodowych,
 - b) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, określonych w rozdziale XVII Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, oraz takich czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność,
 - c) określonych w art. 140 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny,
 - d) określonych w art. 228 – 230 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON,
 - e) przeciwko ochronie informacji określonych w rozdziale XXXIII Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON, a także takich czynów

¹⁵⁷ M. Świdorski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 78.

¹⁵⁸ Art. 1, Art. 2, Art. 3 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Dz. U. Nr 104, poz. 709, z późn. zm.

skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność,

- f) określonych w art. 33 ust. 1, 2 i 3 Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2315, z 2009 r. Nr 18, poz. 97 oraz z 2012 r.), związanych z działalnością terrorystyczną oraz innych niż wymienione i godzących w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, SZ RP oraz jednostek organizacyjnych MON, a także państw, które zapewniają wzajemność;
- 2) współdziałanie z Żandarmerią Wojskową i innymi organami uprawnionymi do ścigania przestępstw wymienionych w pkt. 1;
- 3) realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań określonych w przepisach Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228);
- 4) uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON w zakresie określonym w pkt. 1 oraz podejmowanie działań w celu eliminowania ustalonych zagrożeń;
- 5) prowadzenie kontrwywiadu radioelektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony kryptograficznej i krypto-analizy;
- 6) uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia;
- 7) ochrona bezpieczeństwa jednostek wojskowych, innych jednostek organizacyjnych MON oraz żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa;
- 8) ochrona bezpieczeństwa badań naukowych i prac rozwojowych zleconych przez SZ RP i inne jednostki organizacyjne MON oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym zamówionymi przez SZ RP i inne jednostki organizacyjne MON w zakresie określonym w pkt. 1;

- 9) podejmowanie działań przewidzianych dla SKW w innych ustawach, a także umowach międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana.

Do zadań tych należy również rozpoznawanie oraz wykrywanie przestępstw popełnionych we współdziałaniu z żołnierzami pełniącymi czynną służbę wojskową, funkcjonariuszami SKW i SWW lub pracownikami SZ RP i innych jednostek organizacyjnych MON¹⁵⁹.

Funkcjonariusze SKW i SWW, wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze, mogą żądać udzielenia bezpłatnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Z badań wynika, że funkcjonariusze SKW, wykonując czynności służące realizacji zadań mają, podobnie jak funkcjonariusze Policji czy ABW, prawo obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom¹⁶⁰. Mają też prawo do użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Przypadki, w których mogą skorzystać z tych uprawnień, zostały określone w Art. 30 ust. 1 i 2 Ustawy o z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Funkcjonariusze SWW są uprawnieni do takich działań w sytuacjach wymienionych w Art. 30a 1 i 2 cyt. ustawy. Wymienione przepisy zostały znowelizowane i uzupełnione zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁶¹.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych przez SKW, sąd może w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną. Dzieje się to w sytuacjach, gdy inne środki okazały się nieskuteczne lub będą nieprzydatne. Jest to kolejne, tożsame w stosunku do opisanych wcześniej służb uprawnienie. Funkcjonariusze obu omawianych służb wojskowych, podobnie jak funkcjonariusze Policji czy ABW, mogą uzyskiwać informacje, gromadzić je, sprawdzać i przetwarzać oraz korzystać z odpłatnej pomocy osób niebędących ich funkcjonariuszami.

¹⁵⁹ Ibidem, Art. 5 ust. 1 i 2 i 3.

¹⁶⁰ Ibidem, Art. 28 ust 1 i Art. 29 ust. 1.

¹⁶¹ Art. 2. ust. 1 pkt 10, Art. 76 pkt 1, 2, Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

Żandarmeria Wojskowa

Żandarmeria Wojskowa (ŻW) jest specjalistyczną i wyodrębnioną służbą Sił Zbrojnych RP¹⁶². Została utworzona w 1990 roku na bazie rozformowanych organów Wojskowej Służby Wewnętrznej (WSW), która była częścią aparatu bezpieczeństwa PRL¹⁶³. Komendanta Głównego tej formacji i jego zastępcę wyznacza i zwalnia ze stanowiska Minister Obrony Narodowej. Na strukturę Żandarmerii Wojskowej składa się pion dochodzeniowo-śledczy, prewencyjny oraz administracyjno-logistyczno-techniczny. Żandarmeria Wojskowa jest właściwa wobec żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową oraz żołnierzy niebędących w czynnej służbie wojskowej w czasie noszenia przez nich mundurów oraz odznak i oznak wojskowych. Podejmuje też czynności wobec: pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych w związku z ich zachowaniem się podczas pracy w tych jednostkach lub w związku z popełnieniem przez nich czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary, wiążącego się z tym zatrudnieniem; osób przebywających na terenach lub w obiektach jednostek wojskowych; innych osób podlegających orzecznictwu sądów wojskowych albo jeżeli wynika to z odrębnych przepisów. Jej właściwość dotyczy także osób niebędących żołnierzami, jeżeli współdziałają z wymienionymi wyżej osobami w popełnieniu czynu zabronionego przez ustawę pod groźbą kary albo też jeżeli dokonują czynów zagrażających dyscyplinie wojskowej albo czynów przeciwko życiu lub zdrowiu żołnierza albo mieniu¹⁶⁴.

Do zadań Żandarmerii Wojskowej należy zapewnianie przestrzegania dyscypliny wojskowej, ochranianie porządku publicznego na terenach i obiektach jednostek wojskowych oraz w miejscach publicznych, ochranianie życia i zdrowia ludzi oraz mienia wojskowego przed zamachami naruszającymi te dobra, wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych, ujawnianie i ściganie ich sprawców oraz ujawnianie i zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń. Żandarmeria Wojskowa dokonuje analizy

¹⁶² Art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych Dz. U. z 2013 r. poz. 568.

¹⁶³ M. Świdorski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, op. cit., s. 80.

¹⁶⁴ Art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz. U. z 2013 r. poz. 568.

oświadczeń o stanie majątkowym żołnierzy zawodowych i przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej stosowne wnioski, zapobiega popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom patologicznym w Siłach Zbrojnych, takim jak uzależnienie od alkoholu czy substancji psychoaktywnych. ŻW ma obowiązek współdziałania z polskimi oraz zagranicznymi organami i służbami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz policjami wojskowymi. Uczestniczy też w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, włączając się w akcje poszukiwawcze, ratownicze i humanitarne.

Żandarmeria wykonuje wskazane zadania poprzez kontrolowanie przestrzegania dyscypliny wojskowej oraz porządku publicznego oraz interweniowanie w przypadkach naruszenia dyscypliny wojskowej lub porządku publicznego. Prowadzi również czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz procesowe zgodnie z przepisami o postępowaniu karnym i postępowaniu karnym skarbowym. Wykonuje także czynności na polecenie sądów, prokuratur i organów administracji w zakresie określonym przepisami. Żołnierze Żandarmerii Wojskowej w czasie wykonywania czynności służbowych i w związku z nimi korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych¹⁶⁵.

W związku z wykonywaniem określonych wyżej zadań, żandarmi mają prawo do legitymowania w celu ustalenia tożsamości, sprawdzania posiadania uprawnień określonych w odrębnych przepisach, zatrzymywania w przypadkach i w trybie określonym w przepisach o postępowaniu karnym, doprowadzania do miejsca pełnienia czynnej służby wojskowej, osadzania w izbie zatrzymań, nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia. Przysługuje im też prawo przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagażu osobistego i sprawdzania ładunków w środkach transportu lądowego, i wodnego. Żandarmerii Wojskowej przysługuje prawo żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców¹⁶⁶. W razie niepodporządkowania się wydanym rozkazom, żołnierze Żandarmerii Wojskowej mogą stosować środki przymusu bezpośredniego oraz broń palną

¹⁶⁵ Ibidem, Art. 4.

¹⁶⁶ Ibidem, Art. 17.

w przypadkach określonych w Art. 42 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych z zachowaniem tych samych zasad, co wcześniej omówione służby. Zostały one określone w Ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁶⁷.

W celu zapobiegania lub wykrywania przestępstw (w tym skarbowych), Żandarmeria Wojskowa, podobnie jak formacje, które były przedmiotem wcześniejszej analizy, może mieć udostępniane nieodpłatnie dane telekomunikacyjne, może je przetwarzać¹⁶⁸. Korzysta z podobnych uprawnień w zakresie pracy operacyjno-rozpoznawczej, w tym kontroli operacyjnej¹⁶⁹ oraz możliwości współpracy z osobami niebędącymi żandarmami. Ma dostęp do informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych.

Obecna struktura Żandarmerii Wojskowej obejmuje: Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej; 6 oddziałów terenowych ŻW w Bydgoszczy, Elblągu, Krakowie, Szczecinie, Warszawie i Żaganiu; 2 oddziały Specjalne ŻW w Mińsku Mazowieckim i w Warszawie; Centrum Szkolenia Żandarmerii Wojskowej oraz Oddział Zabezpieczenia ŻW¹⁷⁰. Jak wynika z przeprowadzonych badań formacja ta ma bardzo szeroki zakres uprawnień, zbliżony do tych którymi dysponuje Policja. To powoduje, że w obszarze swej odpowiedzialności kompetencyjnej Żandarmeria Wojskowa może zachować dużą samodzielność i autonomię działania. Ma to tym większe znaczenie, że ŻW, mając charakter policyjny, zna jednocześnie specyfikę zagrożeń dotyczącą armii i obiektów wojskowych. Jest formacją wojskową, a ta specjalizacja sprzyja skuteczności działania, która byłaby trudna do uzyskania przez inną służbę nie pozostającą w strukturach armii. Takie rozwiązania organizacyjne funkcjonują z powodzeniem także w innych armiach NATO.

¹⁶⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 19, Art. 68 pkt 1, 2, 3, 4. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

¹⁶⁸ Ibidem, Art. 30 ust. 1 i 2.

¹⁶⁹ Ibidem, Art. 31 ust. 1.

¹⁷⁰ <http://www.zw.wp.mil.pl/pl/40.html> (data dostępu 27.07.2013 r.)

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) to stosunkowo nowa instytucja w systemie ustrojowym RP, utworzona na mocy ustawy uchwalonej przez Sejm 9 czerwca 2006 roku¹⁷¹. Jest to służba specjalna powołana do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Zdefiniowanie przedmiotu, a co za tym idzie - specyfiki działania CBA, wymaga określenia pojęcia korupcji oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, bowiem są to główne wyznaczniki działania tej instytucji¹⁷². Zwalczanie obu tych zjawisk to podstawowa misja powierzona CBA przez ustawodawcę.

W rozumieniu ustawy, korupcją jest czyn:

- polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie

¹⁷¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 621, 627 i 664.

¹⁷² F. Prusak *Służby specjalne*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego* red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 153.

działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

- popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Charakterystycznymi znamionami korupcji, które implikują jednocześnie jej dużą społeczną szkodliwość, są¹⁷³ :

- powszechność – występuje ona bowiem we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych;
- entropia – rozszerza się na inne obszary, które wcześniej nie były nią skażone;
- rynkowość – wycena korupcyjnych transakcji wynika z relacji pomiędzy popytem, a podażą na zawłaszczane zasoby publiczne;
- interakcyjność – partnerami korupcyjnych są zawsze dysponenci publicznych zasobów i ich kontrahenci, a ich wspólnym celem jest osiągnięcie maksymalnych korzyści osobistych i działanie zmierzające do kompresji ryzyka, że ich nieuczciwa transakcja zostanie ujawniona.

Działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, w rozumieniu ustawy, jest każde zachowanie mogące spowodować znaczną szkodę w mieniu: jednostki sektora finansów publicznych, jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne, przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego¹⁷⁴.

¹⁷³ A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, [w:] *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233-254.

¹⁷⁴ Art. 1 ust. 1, 3 i 4 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2012 r. poz. 621, 627 i 664

Z uwagi na fakt, że zarówno biorący, jak i wręczający łapówkę starają się działać dyskretnie, skrzętnie ukrywając łączące ich patologiczne związki, tzw. ciemna liczba tych przestępstw jest stosunkowo duża. Trudno jest skutecznie zwalczać przestępczość, która jest statystycznie mało wymierna, a jej faktyczne rozmiary pozostają niewiadome¹⁷⁵. Dostrzegając trudność w rozpoznawaniu zjawiska korupcji, a jednocześnie mając świadomość jak wielkie straty powoduje ona dla ekonomiki państwa, ustawodawca zdecydował się na powołanie specjalistycznej formacji, która zajęłaby się zwalczaniem tego co pierwotnie, w wielu językach oznaczało psucie się, gnicie czy moralny rozkład¹⁷⁶.

Centralnym Biurem Antykorupcyjnym kieruje Szef CBA, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, działającym przy pomocy CBA, które jest urzędem administracji rządowej. Jego działalność podlega kontroli Sejmu¹⁷⁷. Szefa CBA powołuje na czteroletnią kadencję i odwołuje Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Działalność CBA jest finansowana z budżetu państwa¹⁷⁸.

Służbę w CBA może pełnić osoba, która posiada wyłącznie obywatelstwo polskie; korzysta z pełni praw publicznych; ma nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną; nie była skazana za popełnione umyślnie przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; dająca rękojmię zachowania tajemnicy, posiadająca co najmniej średnie wykształcenie i wymagane kwalifikacje zawodowe oraz zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia służby. Warunkiem dodatkowym jest, by osoba taka nie pełniła wcześniej służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej¹⁷⁹.

¹⁷⁵ M. Surkont, *Łapownictwo*, Warszawa 1999, s. 35

¹⁷⁶ B. Hołyst, *Społeczno-kulturowe i prawne aspekty zjawiska korupcji*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, Warszawa 2012, s. 19.

¹⁷⁷ Art. 5 ust. 1,2,2a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2012 r. poz. 621, 627 i 664

¹⁷⁸ Ibidem, Art. 6 ust. 1.

¹⁷⁹ Ibidem, Art. 48.

Funkcjonariusz CBA, w związku z wykonywaniem zadań służbowych, korzysta z ochrony przewidzianej w przepisach Kodeksu karnego dla funkcjonariuszy publicznych¹⁸⁰.

Do zadań CBA należy:

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko: działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228-231 Kodeksu karnego, a także o których mowa w art. 14 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233 Kodeksu karnego; wyborom i referendum, określonym w art. 250a Kodeksu karnego; porządkowi publicznemu, określonym w art. 258 Kodeksu karnego; wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270-273 Kodeksu karnego; mieniu, określonym w art. 286 Kodeksu karnego; obrotowi gospodarczemu, określonym w art. 296-297, 299 i 305 Kodeksu karnego; obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 Kodeksu karnego, a także o których mowa w art. 585-592 Kodeksu spółek handlowych oraz określonych w art. 179-183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa; finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych jeżeli pozostają w związku z korupcją; obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 Kodeksu karnego skarbowego, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, oraz ściganie ich sprawców;
- ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób

¹⁸⁰ Ibidem, Art. 75.

prawnych, ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 ust. 4 oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;

- kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 §19 Kodeksu karnego, składanych na podstawie odrębnych przepisów;
- prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi, podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Funkcjonariusze CBA, wykonując te zadania, prowadzą czynności operacyjno-rozpoznawcze, mające na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw, ich rozpoznanie i wykrywanie. Przy ich wykonywaniu korzystają z takich samych uprawnień oraz metod, które przysługują opisanym wcześniej służbom. Praca operacyjna odbywa się przy zachowaniu tych samych uwarunkowań prawnych. Funkcjonariusze CBA prowadzą też czynności dochodzeniowo-śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Mają także prawo wykonywania czynności kontrolnych celem ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa¹⁸¹. Bardzo ważną formą działania CBA jest właśnie analiza oraz kontrola, której wagę podkreślają prawne uregulowania międzynarodowe, między innymi „Konwencja Narodów Zjednoczonych

¹⁸¹ F. Prusak *Służby specjalne...*, op. cit., s. 159.

przeciwko korupcji”¹⁸² czy „Prawno-karna konwencja o korupcji Rady Europy”¹⁸³. Jak wynika bowiem z opinii Najwyższej Izby Kontroli, brak lub słabość kontroli jest jednym z podstawowych mechanizmów korupcjogennych¹⁸⁴.

Centralne Biuro Antykorupcyjne wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego. Funkcjonariusze CBA realizują czynności tylko w zakresie opisanej wyżej właściwości CBA i wyłącznie w tym zakresie przysługują im uprawnienia procesowe Policji¹⁸⁵.

W przypadku niepodporządkowania się poleceniom służącym realizacji powyższych zadań funkcjonariusze CBA mogą stosować środki przymusu bezpośredniego oraz broń palną. Szczegółowe przypadki dające im możliwość skorzystania z tych uprawnień zostały określone w Art. 15 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*¹⁸⁶ zmienionej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*¹⁸⁷.

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w celu realizacji zadań, może podejmować współpracę z właściwymi organami i służbami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi. Organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz instytucje państwowe są obowiązane, w zakresie swojego działania, do współpracy z CBA, a w szczególności udzielania pomocy w realizacji określonych wyżej zadań. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że zwalczaniem korupcji zajmują się w Polsce także inne formacje, takie jak: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Jeśli ich wspólne działania mają być skuteczne, to muszą być one właściwie i na bieżąco koordynowane. Ta rola przypada właśnie Centralnemu Biuru

¹⁸² Art. 9 ust. 2 lit. d, Dz. U. z 2007 r., nr 84, poz. 563.

¹⁸³ Zob. Preambuła, Dz. U. z 2005 r., nr 29, poz. 249.

¹⁸⁴ Zob. M. Cichosz, A. Hussein, *Kontrola jako element profilaktyki antykorupcyjnej*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, Warszawa 2012, s. 50-55.

¹⁸⁵ Art. 13 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. z 2012 r. poz. 621, 627 i 664.

¹⁸⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 621, 627 i 664.

¹⁸⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 5, Art. 77 pkt 1, 2, 4. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

Antykorupcyjnemu. W 2009 roku zakończył się II etap realizacji rządowego „Programu Zwalczania Korupcji”, a w dalszym ciągu funkcjonuje - powołana decyzją premiera RP z dnia 8 maja 2008 roku - tzw. „tarcza antykorupcyjna”, której głównym celem jest zapobieganie korupcji przy dużych procesach zamówień publicznych oraz w trwających procesach prywatyzacyjnych¹⁸⁸. To obecnie główne zadania, do których realizacji najlepiej wyposażoną w środki techniczno-prawne formacją pozostaje CBA.

Straż Graniczna

Straż Graniczna (SG) została powołana w dniu 16 maja 1991 roku wraz z rozformowaniem Wojsk Ochrony Pogranicza. Ma ona charakter policyjny, a nie jak uprzednio WOP – militarny¹⁸⁹. Transformacja ustrojowo-ekonomiczna, jaka dokonała się na początku lat 90. ubiegłego stulecia, implikowała także zmianę charakteru granic państwa. Przestała ona stanowić bufor polityczny, a stała się granicą demokratycznego i w pełni autonomicznego państwa. SG została więc przystosowana, poprzez nowe struktury i metody pełnienia służby, do uregulowań prawnych obowiązujących na obszarze państw Unii Europejskiej oraz do współpracy ze służbami granicznymi tych krajów¹⁹⁰. Jest to w pełni zawodowa, umundurowana i uzbrojona formacja powołana do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Komendant Główny Straży Granicznej. Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Służbę w Straży Granicznej może pełnić osoba o nieposzlakowanej opinii, posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, niekarana za przestępstwo

¹⁸⁸ G. Kopińska, *Niedoceniane narzędzia zapobiegania korupcji*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, Warszawa 2012, s. 58.

¹⁸⁹ M. Świdorski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 84.

¹⁹⁰ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 99.

lub przestępstwo skarbowe, korzystająca w pełni z praw publicznych, posiadająca co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotowa jest się podporządkować, a także dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

Do zadań Straży Granicznej należy:

- ochrona granicy państwowej;
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie właściwości Straży Granicznej. Straż Graniczna przeprowadza także kontrole bezpieczeństwa: w środkach transportu komunikacji międzynarodowej, w zasięgu terytorialnym drogowego, kolejowego, morskiego i rzeczno-geograficznego przejścia granicznego oraz w portach lotniczych na zasadach określonych w przepisach dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego. Zapewnia bezpieczeństwo na pokładach statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów i ochrania szlaki komunikacyjne o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej. Prowadzi czynności w celu rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terroryzmem. Odpowiada za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych. Ma także zapobiegać przemieszczaniu bez zezwolenia przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych¹⁹¹.

¹⁹¹ Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 6751.

Funkcjonariusze Straży Granicznej, pełniąc służbę graniczną, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe oraz prowadzą postępowania przygotowawcze przewidziane w Kodeksie postępowania karnego. Mają też prawo stosowania form pracy operacyjnej, o których użyciu decyduje sąd, w tym kontroli operacyjnej. Mogą również pozyskiwać źródła osobowe oraz korzystać z danych gromadzonych przez inne instytucje oraz banki i firmy ubezpieczeniowe¹⁹². Jest to kolejna formacja, która ma prawo zapisywać obrazy i dźwięk z prowadzonych działań obserwacyjnych. Funkcjonariusze Straży Granicznej mają również prawo użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Przypadki, w których mogą podjąć takie działania określone zostały w Art. 23 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej znowelizowanej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁹³.

Przeprowadzone badania wskazują, że głównym zagrożeniem, z którym styka się Straż Graniczna, jest obecnie nielegalna migracja tranzytowa przez Polskę, do innych państw członkowskich Unii Europejskiej (tzw. „starej piętnastki”) oraz przemyt zwłaszcza alkoholu, papierosów i środków psychotropowych oraz materiałów powodujących skażenie ekologiczne. Działalność ta prowadzona jest przez wyspecjalizowane, zorganizowane grupy przestępcze o zasięgu międzynarodowym. Godzi ona w immanentną składową płaszczyznę bezpieczeństwa narodowego, jaką jest bezpieczeństwo ekonomiczne. Jest ono rozumiane jako struktura trójelementowa, na którą składają się: ekonomiczna niezależność, stabilność i zrównoważenie oraz zdolność do samorozwoju i postępu¹⁹⁴. Przestępczość przemytnicza jeśli nie jest kontrolowana i zwalczana może doprowadzić do negatywnych następstw w gospodarce państwa. Z dniem 1 października 2003 roku wprowadzony został ruch wizowy dla obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji, a 1 maja 2004 roku granica wschodnia i północna stały się fragmentem zewnętrznej granicy Wspólnoty Europejskiej. To stanowi najważniejsze wyzwanie dla SG, gdyż zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych

¹⁹² Por. J. Paśnik, *Straż Graniczna prawne podstawy działania i uprawnień*, Warszawa 2003.

¹⁹³ Art. 2 ust. 1 pkt 14, Art. 66 pkt 3. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

¹⁹⁴ J. J. Piątek, R. Podgórzńska, *Bezpieczeństwo czy niebezpieczeństwo? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku*, Szczecin 2007, s. 47.

Wspólnoty Europejskiej skutkuje intensyfikacją kontroli na granicach zewnętrznych, zwłaszcza osób niepożądanych na jej obszarze¹⁹⁵. Istniejący system kontroli granicznej, będący realizacją unormowań „schengenowskich”¹⁹⁶, jest wprawdzie pewną uciążliwością dla przekraczających granicę Polski, ale też efektywnie przyczynia się do skutecznego zwalczania międzynarodowej przestępczości granicznej.

Biuro Ochrony Rządu

Formacja została powołana w grudniu 1956 roku jako samodzielna jednostka podległa bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Po wyborach parlamentarnych w 1989 roku funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu (dalej BOR) stali się wprawdzie żołnierzami zawodowymi, ale pozostającymi w resorcie spraw wewnętrznych¹⁹⁷. Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej¹⁹⁸ wprowadziła obowiązek podporządkowania wszystkich jednostek wojskowych Ministrowi Obrony Narodowej. Ten zapis skutkował koniecznością stworzenia nowych uregulowań, określających sferę odpowiedzialności politycznej i funkcjonalnej za tę formację. Stało się to poprzez uchwalenie w dniu 16 marca 2001 roku Ustawy o Biurze Ochrony Rządu¹⁹⁹.

BOR jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń, podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Szefa BOR powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Służbę w BOR może pełnić osoba posiadająca obywatelstwo polskie o nieposzlakowanej opinii, niekarana, korzystająca z pełni praw publicznych, posiadająca co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną

¹⁹⁵ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 131.

¹⁹⁶ Zob. *Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen* z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz. U. UE. L. 00. 239. 19.

¹⁹⁷ M. Kucharski, *Służby ochrony władz*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 308.

¹⁹⁸ Dz. U. z 2007 r. nr 65, poz. 437 z późn. zm.

¹⁹⁹ Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 z późn. zm.

i psychiczną do służby w formacji uzbrojonej i gotowa do podporządkowania się dyscyplinie służbowej. Funkcjonariusz w czasie wykonywania obowiązków służbowych korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych²⁰⁰.

Biuro Ochrony Rządu odpowiada za ochronę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra spraw wewnętrznych, ministra spraw zagranicznych oraz innych osób ze względu na dobro państwa. Chroni też byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej, delegacje państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne oraz przedstawicielstwa RP poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ma także obowiązek ochrony obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania oraz prowadzenia rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu, służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, premierowi, ministrowi spraw wewnętrznych oraz ministrowi spraw zagranicznych²⁰¹.

Funkcjonariusz BOR, dla skutecznego wykonywania określonych przez ustawę zadań, ma prawo wydawać polecenia osobom, których zachowanie może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa chronionych osób, obiektów i urządzeń, a w szczególności wydawać polecenia opuszczenia miejsca, zatrzymania pojazdu, usunięcia pojazdu. Może legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywać osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla mienia, a także rażąco naruszające porządek publiczny; prowadzić kontrolę osobistą, a także przeglądać zawartość bagaży i sprawdzać ładunki i pomieszczenia w sytuacjach, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa. Podobnie jak funkcjonariusze opisanych wcześniej formacji ma uprawnienia do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej, samorządowej oraz jednostek gospodarczych. W nagłych wypadkach może zwrócić się do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy²⁰².

²⁰⁰ Ibidem, Art. 60.

²⁰¹ Ibidem, Art. 2 ust. 1.

²⁰² Ibidem, Art. 13 ust. 1.

W sytuacji niepodporządkowania się wydanym poleceniom, funkcjonariusz BOR może stosować środki przymusu bezpośredniego, a jeżeli okazały się one niewystarczające -może użyć broni palnej. Przypadki kiedy funkcjonariusz BOR może skorzystać z tych uprawnień, zostały określone w Art. 14 ust. 1 i 2 Ustawy o Biurze Ochrony Rządu²⁰³ znowelizowanej i uzupełnionej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁰⁴. Wykonując swoje zadania funkcjonariusz BOR, może w szczególnie uzasadnionych przypadkach korzystać z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami. Ich dane objęte są tajemnicą, a za swą pracę mogą otrzymać jednorazowe wynagrodzenie²⁰⁵.

Służba Więzienna

Transformacja polityczno-ustrojowa z początku lat 90. ubiegłego wieku doprowadziła w polskim systemie więziennictwa do istotnych zmian, zarówno w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności, jak i tymczasowego arestowania jako środka zapobiegawczego. Nowelizacja przepisów wykonawczych spowodowała jakościową zmianę pełnienia służby w więzieniach. Służba Więzienna (dalej SW) stała się instytucją apolityczną, a w więźniu zaczęto zauważać podmiot procesu wykonawczego kary. Stało się to zasadą w uchwalonym w 1997 roku Kodeksie karnym wykonawczym²⁰⁶. Państwo uznało, że więziennictwo to ważne ogniwo w zwalczaniu przestępczości, ale także w „reformie człowieka”²⁰⁷, w jego resocjalizacji. Na fali tych pozytywnych zmian w dniu 26 kwietnia 1996 roku Sejm uchwalił nową ustawę o Służbie Więziennej. Zgodnie z jej zapisami SW jest umundurowaną i uzbrojoną formacją o wyodrębnionej strukturze organizacyjnej podległą Ministrowi Sprawiedliwości²⁰⁸. Kieruje nią Dyrektor Generalny Centralnego

²⁰³ Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712 z późn. zm.

²⁰⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 3, Art. 67. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

²⁰⁵ Art. 19 Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o *Biurze Ochrony Rządu*.

²⁰⁶ Dz. U. z 1997 nr 90 poz. 557.

²⁰⁷ Por. J. Śliwowski, *Reforma penitencjarna, a wymiar sprawiedliwości*, [w:] „Przegląd Więziennictwa Polskiego” październik-grudzień 1936 z. 2, s. 64.

²⁰⁸ Art. 1 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2010 nr 79 poz. 523 z późn. zm.

Zarządu Służby Więziennej, będący przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej.

W SW służbę może pełnić osoba posiadająca obywatelstwo polskie, mająca uregulowany stosunek do służby wojskowej oraz korzystająca z pełni praw publicznych. Musi ona dawać rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań oraz zachowania tajemnicy i nie być skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Nie może to być również osoba, wobec której został wydany prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne o takie przestępstwo. Kandydat do służby w Służbie Więziennej musi dawać rękojmię stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, posiadać co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia służby²⁰⁹.

Do podstawowych zadań Służby Więziennej należy²¹⁰:

- prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych;
- wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej;
- humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności;

²⁰⁹ Ibidem, Art. 38.

²¹⁰ Por. T. Przesławski, *Służba Więzienna w Polsce administracja i podstawy prawne działania*, Warszawa 2012.

- ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych, osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych;
- zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa;
- wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności jeżeli mają być wykonywane w zakładach karnych i aresztach śledczych i jeżeli wynikają z realizacji orzeczenia wydanego przez właściwy organ;
- współdziałanie z odpowiednimi formacjami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych²¹¹.

Funkcjonariusze Służby Więziennej, wykonując czynności służbowe, mają prawo do legitymowania osób ubiegających się o wstęp oraz opuszczających teren jednostek organizacyjnych oraz żądania od nich przekazania do depozytu przedmiotów niebezpiecznych i przedmiotów niedozwolonych, dokonywania kontroli osobistej tych osób i kontroli ich ubrania, obuwia oraz przeglądania zawartości bagaży, sprawdzenia pojazdów wjeżdżających oraz wyjeżdżających, a także ładunków tych pojazdów. Mogą też wzywać osoby zakłócające spokój i porządek w bezpośrednim sąsiedztwie lub na terenie jednostki organizacyjnej oraz nawiązujące niedozwolone kontakty z osobami pozbawionymi wolności lub usiłujące bez zezwolenia dostarczyć jakiegokolwiek przedmioty na teren jednostki organizacyjnej, do zaniechania takich zachowań. Przysługuje im prawo zatrzymania, na terenie jednostki organizacyjnej, celem niezwłocznego przekazania Policji osób, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego oraz usuwania z tego obszaru osób, które nie stosują się do wydanych poleceń. Mają także prawo zatrzymania osób pozbawionych wolności, które dokonały ucieczki z aresztu śledczego, zakładu karnego, zbiegły w trakcie konwojowania lub z miejsca zatrudnienia, opuściły areszt śledczy albo zakład karny i nie powróciły do niego w wyznaczonym terminie.

²¹¹ Art. 2 ust. 2. Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2010 nr 79 poz. 523 z późn. zm.

Przy wykonywaniu zadań funkcjonariusze Służby Więziennej mogą żądać niezbędnej pomocy od funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i żołnierzy Żandarmerii Wojskowej, jak również zwracać się w nagłych przypadkach do innych organów ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa lub każdej osoby udzielenie doraźnej pomocy²¹².

Funkcjonariusze, wykonując obowiązki służbowe, mają prawo do stosowania wobec osób pozbawionych wolności środków przymusu bezpośredniego, a jeżeli okazały się one niewystarczające lub ich użycie ze względu na okoliczności danego zdarzenia nie jest możliwe, mają prawo użycia broni palnej. Przypadki kiedy funkcjonariusze SW mogą skorzystać z tych uprawnień zostały określone w Art. 19 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej²¹³ zmienionej i uzupełnionej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²¹⁴.

Straż Ochrony Kolei

W wyniku przekształceń własnościowych polskich kolei, które miały miejsce w 2001 roku, Straż Ochrony Kolei utraciła status formacji państwowej. Stało się to na mocy Ustawy z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP²¹⁵. Od października 2001 roku Straż Ochrony Kolei (dalej SOK) jest podmiotem funkcjonującym w strukturze Spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Jedyнным i wyłącznym akcjonariuszem tej spółki jest Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Infrastruktury. W listopadzie 2007 roku został przygotowany poselski projekt ustawy o Straży Kolejowej, który w proponowanych zapisach zmierza do ponownego nadania tej formacji statusu centralnego organu, który byłby podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (druk sejmowy

²¹² Ibidem, Art. 18 ust. 1.

²¹³ Dz. U. z 2010 nr 79 poz. 523 z późn. zm.

²¹⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 11, Art. 80 pkt 1. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

²¹⁵ Dz. U. nr 84, poz. 948 z późn. zm.

nr 510)²¹⁶. W aktualnym stanie prawnym o utworzeniu SOK decydują zarządcy infrastruktury kolejowej, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu. Komendanta Głównego SOK powołuje zarządca infrastruktury kolei, czyli Zarząd PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Z uwagi na fakt, że spółka PKP jest własnością Skarbu Państwa, nadzór nad SOK pośrednio sprawuje także Minister Infrastruktury²¹⁷. Nadrzędną jednostką organizacyjną SOK jest Komenda Główna, której podlega 18 Komend Regionalnych, w ramach których funkcjonują 82 posterunki na terenie całego kraju. W skład Komendy Głównej SOK wchodzi Ośrodek Szkolenia Zawodowego oraz Hodowli i Tresury Psów Służbowych w Zbąszyniu. Obecnie SOK zabezpiecza i chroni 19 tysięcy kilometrów linii kolejowych w Polsce. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej nastąpiła integracja polskiej sieci kolejowej z innymi kolejami europejskimi, co spowodowało, że SOK nabrała wymiaru zewnętrznego, działając w strukturach Collaboration des Police Ferroviaires, będącej międzynarodową organizacją ds. współpracy europejskich służb i policji kolejowych²¹⁸.

Funkcjonariuszem SOK może być osoba, która posiada obywatelstwo polskie, zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych; pełną zdolność do czynności prawnych; co najmniej średnie wykształcenie, uregulowany stosunek do służby wojskowej, cieszy się nienaganną opinią i nie była karana za przestępstwa umyślne²¹⁹.

Przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz SOK korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych²²⁰.

Do zadań SOK należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych oraz ochrona życia i zdrowia ludzi, a także mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Dla wykonania tych zadań, funkcjonariusz SOK ma prawo legitymować osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków

²¹⁶ M. B. Starzec, *Instytucje zabezpieczające*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa*, red. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 289.

²¹⁷ Ibidem, s. 291.

²¹⁸ J. Hałyk, *Straż Ochrony Kolei w służbie społeczeństwu*, Lublin 2012, s. 30-32.

²¹⁹ Art. 59 ust. 1 i 4 Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.

²²⁰ Ibidem, Art. 63.

przestępstwa lub wykroczenia celem ustalenia ich tożsamości. Może ująć, w celu niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji, osoby, w stosunku do których zachodzi uzasadniona potrzeba podjęcia czynności wykraczających poza uprawnienia straży ochrony kolei. Może zatrzymywać i kontrolować pojazd drogowy poruszający się na obszarze kolejowym i przyległym pasie gruntu w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przy użyciu tego pojazdu. Ma prawo nakładania grzywien, w drodze mandatu karnego, przeprowadzania czynności wyjaśniających, występowania do sądu z wnioskiem o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia²²¹. Wobec osób uniemożliwiających funkcjonariuszowi SOK wykonywanie określonych wyżej zadań może on zastosować środki przymusu bezpośredniego, a jeżeli ich użycie jest niewystarczające, ma prawo użycia broni palnej. Przypadki, w których może on skorzystać z tych szczególnych uprawnień, zostały określone w Art. 60 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²²² zmienionej i uzupełnionej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²²³. Straż Ochrony Kolei zobowiązana jest do współdziałania z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, organami kontroli skarbowej i Inspekcją Transportu Drogowego²²⁴. Dla realizacji tego celu zawiera ze wskazanymi formacjami porozumienia administracyjne, które są formą działań nie władczych, a ich przedmiotem jest realizacja zadań publicznych²²⁵. Takim zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Na podstawie porozumień formacje będące ich sygnatariuszami mogą sobie udzielać pomocy poprzez wymianę informacji o zagrożeniach, udostępnianie środków łączności, sprzętu technicznego oraz organizowanie wspólnych szkoleń. Przedmiotem uzgodnień jest też kwestia dyslokacji służb oraz prowadzenie wspólnych działań porządkowych.

²²¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Dz. U. 2001 Nr 106 poz. 1148.

²²² Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.

²²³ Art. 2 ust. 1 pkt 17, Art. 73 pkt 1. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

²²⁴ Art. 62 ust. 1 Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.

²²⁵ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 201-203.

To powoduje, że Straż Ochrony Kolei została na stałe włączona w system bezpieczeństwa publicznego i przejęła znaczny ciężar działań i odpowiedzialności za ochronę porządku i bezpieczeństwa na obszarach kolejowych. Jest realną siłą, której pozostałe organy administrujące bezpieczeństwem nie pomijają, lecz uwzględniają ją przy organizacji zabezpieczeń na tych terenach. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji zwiększonego zagrożenia aktami terroru, jak i intensyfikacji tranzytu przez Polskę zarówno ludzi, jak i towarów, często o znaczeniu strategicznym dla gospodarki i obronności państwa.

Inspekcja Transportu Drogowego

Podstawę funkcjonowania Inspekcji Transportu Drogowego (dalej ITD) stanowi Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym²²⁶. Intencją ustawodawcy było powołanie specjalistycznej służby ukierunkowanej na zapewnienie uczciwej konkurencji w transporcie drogowym, poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz przestrzeganie przepisów ekologicznych. Był to też jeden z wymogów akcesyjnych stawianych Polsce przez Unię Europejską. W tworzeniu ITD uczestniczyli eksperci z Francji i Niemiec. Moment rozpoczęcia faktycznych działań przez ITD to dzień 1 września 2002 roku. Wówczas formacja ta liczyła zaledwie 80 inspektorów. Po dwóch latach obecności na polskich drogach ITD, w uznaniu wysokiego poziomu realizacji zadań, została przyjęta do Europejskiej Kontroli Drogowej, która zrzesza 14 państw Unii Europejskiej²²⁷.

ITD powołana została do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami

²²⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21 i 567

²²⁷ B. Szmulik, *Inspekcja Transportu Drogowego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012 s. 239.

samochodowymi²²⁸. Inspekcją Transportu Drogowego kieruje Główny Inspektor, który jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu. Główny Inspektor jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu²²⁹.

Inspektorem ITD może być osoba, która posiada obywatelstwo polskie, ma nienaganną opinię i nie była karana za przestępstwo umyślne, posiada co najmniej wykształcenie średnie, posiada prawo jazdy kategorii B, ukończyła 25 lat oraz posiada wymagany stan zdrowotny, złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin kwalifikacyjny²³⁰.

Dla realizacji swoich celów Inspekcja Transportu Drogowego wykonuje następujące działania kontrolne: dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego lub przewozów na potrzeby własne oraz przestrzegania warunków w nich określonych; dokumentów przewozowych związanych z wykonywaniem transportu, dokumentów przewozowych związanych z wykonywaniem transportu drogowego lub przewozów na potrzeby własne. Przeprowadza kontrole ruchu drogowego w zakresie transportu, w tym: stanu technicznego pojazdów; przestrzegania przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu i obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy; przestrzegania szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt; przestrzegania zasad i warunków dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych; wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych. Inspektorzy ITD mogą też kontrolować rodzaj używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika pojazdu mechanicznego²³¹.

Przy wykonywaniu wskazanych zadań inspektor ITD ma prawo do: wstępu do pojazdu; kontroli dokumentów; kontroli karty kierowcy i karty przedsiębiorstwa; kontroli zainstalowanych w pojeździe urządzeń pomiarowo-kontrolnych lub tachografu cyfrowego; kontrolowania masy, nacisków osi i wymiarów pojazdu przy użyciu przyrządu pomiarowego; żądania

²²⁸ Art. 48 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21 i 567.

²²⁹ Ibidem, Art. 52 ust. 1, Art. 53 ust. 1 i 2.

²³⁰ Ibidem, Art. 76 ust. 1.

²³¹ Ibidem, Art. 50.

od przedsiębiorcy i jego pracowników pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów i innych nośników informacji oraz udostępnienia wszelkich danych mających związek z przedmiotem kontroli; wstępu na teren przedsiębiorstwa, w tym do pomieszczeń, gdzie prowadzi on działalność gospodarczą w dniach i godzinach, w których jest lub powinna być wykonywana ta działalność. Inspektor ITD przeprowadza czynności kontrolne, o których mowa w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego wyznaczonej. Posiada także uprawnienia do nakładania i pobierania kar pieniężnych²³².

Inspektorowi ITD przysługuje prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego i używania broni palnej. Przypadki kiedy może skorzystać z tych uprawnień zostały określone w Art. 57 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym zmienionej i uzupełnionej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²³³. Inspekcja, realizując powierzone jej zadania, współdziała w szczególności z Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu, Biurem Ochrony Rządu, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, Służbą Celną, kontrolą skarbową, Państwową Inspekcją Pracy, Inspekcją Handlową, Inspekcją Ochrony Środowiska, Inspekcją Weterynaryjną i zarządcami dróg w zakresie bezpieczeństwa i porządku ruchu na drogach publicznych oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń drogowych dokonywanych w zakresie transportu drogowego lub w związku z tym transportem²³⁴. To czyni tą formację ważnym elementem systemu bezpieczeństwa publicznego na polskich drogach, co ma ogromne znaczenie w sytuacji stale rosnącego ruchu samochodowego. Podobnie jak w przypadku Straży Ochrony Kolei dużym wyzwaniem jest dla Inspekcji Transportu Drogowego zapewnienie bezpieczeństwa tranzytu międzynarodowego w tym materiałów niebezpiecznych, toksycznych czy radioaktywnych, których przemieszczanie wymaga zachowania określonych surowych procedur.

²³² Ibidem, Art. 55 ust. 1 i Art. 56.

²³³ Art. 2 ust. 1 pkt 21, Art. 69. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

²³⁴ Art. 67 ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21 i 567.

Straż Leśna

Odpowiedniki tego rodzaju służb odnajdujemy już w dawnej historii Polski, kiedy to zarówno król, jak i szlachta zatrudniali strażników, którzy chronili ich zasoby leśne przed kłusownikami czy nielegalnym wyrębem i kradzieżą drewna. W okresie zaborów straż leśna działała w zaborze austriackim od 1852 roku, a w rosyjskim od 1888 roku. W II Rzeczypospolitej funkcjonowała na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 30 grudnia 1924 roku²³⁵. Po II Wojnie Światowej, która spowodowała gospodarkę rabunkową i degradację zasobów leśnych, ukazał się dekret z dnia 5 lipca 1946 roku, powołujący Straż Leśną, która podlegała Ministrowi Leśnictwa i zorganizowana była na wzór wojskowy²³⁶. Obecnie formacja ta działa na podstawie Ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach²³⁷. Tworzona jest w Lasach Państwowych celem zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego oraz wykonywania innych zadań w zakresie ochrony mienia. Strażnicy Leśni muszą spełniać następujące warunki: posiadać obywatelstwo polskie, mieć ukończone 21 lat, posiadać pełnię praw cywilnych i obywatelskich, odpowiednie kwalifikacje zawodowe, cieszyć się nienaganną opinią, być zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, posiadać odpowiedni stan zdrowia i nie być karanym sądownie za przestępstwo popełnione z chęci zysku lub z innych niskich pobudek²³⁸.

Pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Przy wykonywaniu swoich zadań mają prawo do²³⁹:

²³⁵ Por. A. Poglódek, *Straże lokalne i sektorowe*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012 s. 239.

²³⁶ Dz. U. Nr 41, poz. 238 z późn. zm.

²³⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z późn. zm.

²³⁸ Ibidem, Art. 45 ust. 2.

²³⁹ Zob. I. Kobus, *Straż leśna, łowiecka, rybacka, parku*. Szczytno 2008.

1. legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości;
2. nakładania oraz pobierania grzywien, w drodze mandatu karnego, w sprawach i w zakresie określonych odrębnymi przepisami;
3. zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, w celu sprawdzenia ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży, w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
4. przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc, w przypadkach uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego;
5. ujęcia na gorącym uczynku sprawcy przestępstwa lub wykroczenia albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz jego doprowadzenia do Policji;
6. odbierania za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia;
7. prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktów oskarżenia w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego;
8. prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udziału w rozprawach przed kolegium do spraw wykroczeń w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia środków zaskarżania do sądów rejonowych od rozstrzygnięć kolegium w sprawach zwalczania wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego;
9. noszenia broni palnej długiej i krótkiej lub gazowej oraz ręcznego miotacza gazowego;
10. żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, zwracania się o taką pomoc do jednostek gospodarczych, organizacji społecznych,

jak również w nagłych przypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy²⁴⁰.

Wobec osób uniemożliwiających Strażnikowi Leśnemu wykonywanie czynności, do których jest uprawniony na mocy Ustawy, wolno stosować środki przymusu bezpośredniego oraz broń palną. Przypadki kiedy Strażnik Leśny może skorzystać z tych uprawnień zostały określone w Art. 47 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach zmienionej i uzupełnionej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁴¹.

Analiza przedstawionych uprawnień Strażników Leśnych wskazuje, że są one stosunkowo szerokie, gdyż poza czynnościami o charakterze prewencyjnym mogą oni wykonywać działania procesowe. Także zakres możliwości korzystania z broni oraz środków przymusu bezpośredniego należy uznać za wystarczający do wykonywanych przez nich zadań zwłaszcza, że są one realizowane wyłącznie w obszarach leśnych, gdzie spektrum ewentualnych determinantów zagrożeń nie jest tak szerokie, jak w skupiskach ludzkich.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że zakres działania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne na tzw. poziomie administracji rządowej jest bardzo szeroki, podobnie jak sama ilość podmiotów funkcjonujących w tym systemie. Niektóre ich zadania i kompetencje nakładają się na siebie, a one same działają w podobnych obszarach. Niekiedy może to powodować efekt „rozmywania się” odpowiedzialności pomiędzy tymi podmiotami. Mają one szereg cech wspólnych, które wyróżniają je w stosunku do poziomu samorządowego czy lokalnego, co stanowi przedmiot dalszego omówienia. Szefowie tych służb są powoływani i odwoływani przez premiera bądź właściwych ministrów. Są to służby umundurowane, których funkcjonariusze mogą bądź muszą występować w określonym regulaminem umundurowaniu służbowym. Ich działalność finansowana jest przez państwo. Jednakże dopuszczalne jest udzielanie wsparcia finansowego takim formacjom, jak Policja czy Państwowa

²⁴⁰ Art. 47 ust. 1 i 2. Ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach, Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z późn. zm.

²⁴¹ Art. 2 ust. 1 pkt 15, Art. 62 pkt 1 b, d. Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

Straż Pożarna. Najczęściej to gminy pomagają Policji w finansowaniu jej działań poprzez bezpłatne przekazywanie nieruchomości dla jednostek lub remontowanie ich dotychczasowych siedzib. Dokonują także zakupu środków łączności, transportu i paliwa. Pokrywają również koszty utrzymania dodatkowych etatów dzielnicowych oraz funkcjonowania patroli ponadnormatywnych. Państwowa Straż Pożarna wspierana jest finansowo przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, ale także przez osoby fizyczne i prawne, które partycypują w budowie strażnic. Ale mimo tego, że zarówno Policja, jak i Państwowa Straż Pożarna korzystają z dodatkowych źródeł finansowania, zasadą jest, że ich utrzymanie, podobnie jak i pozostałych opisanych służb, należy do obowiązków państwa. Służby te są tworzone obligatoryjnie i zarządzane centralnie. Posiadają hierarchiczną strukturę organizacyjną i działają na terenie całego kraju. Od kandydatów do służby w tych formacjach wymaga się określonych predyspozycji psychofizycznych, stwierdzanych specjalistycznymi badaniami, przeprowadzanymi przez wytypowane placówki służby zdrowia. Osoby te muszą wykazać się niekaralnością za przestępstwa karne i karnoskarbowe, a także posiadać nienaganną opinię, dając rękojmię uczciwego i rzetelnego działania w służbie. W większości tych formacji funkcjonariusze przed przystąpieniem do służby składają ślubowanie, którego rota zawiera obowiązek realizacji zadań nawet z narażeniem własnego życia i zdrowia. Służby te odpowiadają za zwalczanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w powierzonych im prawem zakresach. Prowadzą też współdziałanie z formacjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów. W określonym prawem zakresie mogą też tworzyć własne bazy danych oraz korzystać z baz prowadzonych przez inne organy w celu realizacji powierzonych im zadań. Przy ich wykonywaniu mają prawo stosować środki przymusu bezpośredniego, a jeśli to okaże się niewystarczające mogą w ściśle określonych przypadkach użyć broni palnej, pamiętając o tym, że jest to środek ostateczny. Jego użycie nie może zmierzać do pozbawienia życia osoby, ani też narażać na bezpośrednie niebezpieczeństwo osób postronnych. W trakcie czynności służbowych przysługuje im ochrona przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych. Posiadają także specjalne uprawnienia emerytalno-rentowe pozwalające im na

wcześniejsze przechodzenie na emeryturę oraz zabezpieczające zarówno ich, jak i członków ich rodzin w sytuacji odniesienia uszczerbku na zdrowiu lub śmierci zaistniałej w związku z wykonywaniem zadań służbowych. Dla realizacji powierzonych im zadań formacje te uzyskały szereg uprawnień i środków zdecydowanie szerszych niż te, które przysługują każdemu obywatelowi czy pracownikowi firm ochrony osób i mienia.

Większość z nich posiada też prawo wykonywania czynności procesowych takich jak legitymowanie osób celem ustalenia ich tożsamości, zatrzymywania osób, dokonywania przeszukań w sytuacjach określonych przepisami Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw oraz dokonywania kontroli osobistej i przeglądania zawartości bagaży. W określonych sytuacjach mogą obserwować i rejestrować obraz i dźwięk towarzyszący zdarzeniom. Przedstawiciele tych służb mogą też zwracać się z żądaniem udzielenia niezbędnej pomocy do instytucji państwowych, a w nagłych przypadkach także prosić o taką pomoc osoby fizyczne. Niektóre z zaprezentowanych służb mogą prowadzić także działania operacyjno-rozpoznawcze z wykorzystaniem kontroli operacyjnej, która ma charakter niejawni i polega na kontrolowaniu treści prowadzonej korespondencji, sprawdzaniu zawartości przesyłek lub stosowaniu środków technicznych pozwalających na uzyskiwanie w sposób niejawni informacji i dowodów oraz na ich utrwalanie. Mogą także dokonywać w sposób niejawni nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa (tzw. „zakup kontrolowany”), a także przyjmować lub wręczać korzyści majątkowe („łapówka kontrolowana”). Mogą również niejawnie nadzorować wytwarzanie, przemieszczanie, przechowywanie i obrót przedmiotami przestępstwa. Przysługuje im też prawo odpłatnego (fundusz operacyjny) korzystania z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami tych służb. Mają też prawo uzyskiwać informacje bankowe i ubezpieczeniowe w związku z prowadzonymi rozpracowaniami operacyjnymi. Jak wykazały badania, szczególnie istotny jest obowiązek współpracy oraz wzajemnej wymiany informacji, między opisanymi organami. Został on precyzyjnie określony przepisami prawa. To powoduje, że pomimo spornych niekiedy sytuacji kompetencyjnych, istnieją kanały przepływu informacji, a wiele spraw prowadzonych jest wspólnymi siłami. To bardzo ważny element warunkujący tworzenie przez te podmioty systemu bezpieczeństwa publicznego, w który zostały one wpisane poprzez zapisy

ustawowe regulujące ich działania. Jeśli nawet pojawiają się kwestie ambicjonalne przy realizacji konkretnych zadań, to nadrzędny jest interes państwa, którego funkcjonariuszami są wszyscy pełniący służbę w tych organach.

2.3. Poziom administracji samorządowej

Tworzenie społeczeństwa obywatelskiego nierozzerwalnie związane jest z decentralizacją władzy i przekazaniem części kompetencji, a co za tym idzie także odpowiedzialności, samorządom. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym²⁴² w art. 7 uznała, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców należy do zadań własnych gminy. Za szczególnie ważne zadanie własne wskazała sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego²⁴³.

Rada gminy uzyskała też prawo wyłaniania ze swego grona stałych i doraźnych komisji do realizacji określonych zadań z możliwością ustalania przedmiotu ich działania oraz określania składu osobowego. W wielu gminach zaczęły więc funkcjonować komisje ds. porządku i bezpieczeństwa publicznego, w pracach których często uczestniczą także radni nie będący ich członkami. Komisje te podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania ze swej działalności²⁴⁴.

W zakresie spraw nie uregulowanych w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy uzyskała prawo wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego²⁴⁵. Przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego są uchwalane przez radę gminy. Mogą one przewidywać za ich

²⁴² Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

²⁴³ Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego...*, op. cit., s. 79-80.

²⁴⁴ Art. 21 Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

²⁴⁵ Ibidem, Art. 40 ust. 3.

naruszenie karę grzywny, wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

W dniu 5 czerwca 1998 r. Sejm RP uchwalił kolejną ustawę rozszerzającą prerogatywy samorządowe na poziom powiatowy. Tym samym powiatowi powierzono wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych także w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli²⁴⁶.

W tym akcie prawnym wskazano, że inne ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. W sytuacji, gdy działania te prowadzone są w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie wskazanego obowiązku może dotyczyć wykonania określonych czynności również poza terenem powiatu. Za ich realizację powiatowi przysługuje zwrot koniecznych wydatków i nakładów²⁴⁷. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Ustawa wprowadziła nową instytucję prawną, zwaną powiatową administracją zespoloną, w skład której weszły: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (komendy i inspektoraty).

Starosta, będąc kierownikiem starostwa powiatowego, jest także zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży²⁴⁸.

Podobnie jak w przypadku gminy, rada powiatu uzyskała prawo do powoływania ze swojego grona stałych bądź doraźnych komisji do określonych zadań, wśród których, jak wskazuje praktyka, komisje ds. porządku i bezpieczeństwa mają szczególne znaczenie. Umożliwiają one staroście realizację zadań w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi

²⁴⁶ Art. 4 ust. 1 pkt 15 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.

²⁴⁷ Ibidem, Art. 7.

²⁴⁸ Ibidem, Art. 35 ust. 2.

służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Do ich zadań należy: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektów programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W skład komisji, której kadencja wynosi 3 lata, wchodzi dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku miasta stołecznego Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji.

Przewodniczący komisji, w celu wykonania jej zadań, może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych²⁴⁹.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Te akty prawa miejscowego mogą przewidywać, w przypadku ich naruszenia, kary grzywny, wymierzone w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach²⁵⁰.

²⁴⁹ Ibidem, Art. 38b ust. 1.

²⁵⁰ Ibidem, Art. 41 ust. 1 i 2.

Razem z Ustawą o samorządzie powiatowym Sejm RP uchwalił Ustawę o samorządzie województwa²⁵¹. Wynika z niej, że na podstawie upoważnień ustawowych i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa publicznego²⁵². Sejmik województwa, podobnie jak organy uchwałodawcze szczebla gminnego i powiatowego, może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań, co pozwala na objęcie stałą troską także spraw porządku i bezpieczeństwa publicznego²⁵³.

Jak wskazują przeprowadzone badania, państwo przyznało prawo administrowania porządkiem i bezpieczeństwem publicznym również organom samorządowym, co jednak nie oznacza pozbawienia organów rządowych kompetencji w zakresie realizacji tych zadań. Nadal leży ona przede wszystkim w gestii służb i formacji należących do administracji rządowej, które wykonują podstawowe zadania w tym obszarze. Działalność podmiotów samorządowych ma jedynie charakter uzupełniający i pomocniczy. Jest to spowodowane tym, że samorządy terytorialne nie posiadają takich uprawnień władczych, jak organy rządowe, a więc nie mają odpowiednich narzędzi do efektywnego zwalczania zagrożeń generowanych przez środowisko, w którym przyszło im działać. Stąd koncentrują one swoją uwagę głównie na działaniach o charakterze ochronnym. Najszerszy zakres uprawnień w zakresie bezpieczeństwa został przekazany na szczebel gminy, która realizuje te zadania głównie poprzez tworzenie Straży Gminnych²⁵⁴. Początkowo były one powoływane i funkcjonowały na podstawie Ustawy o Policji, obecnie kwestie te regulowane są na mocy Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779.

²⁵¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.

²⁵² Ibidem, Art. 14 ust. 1 pkt 14.

²⁵³ Ibidem, Art. 28 ust. 1.

²⁵⁴ Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego...*, op. cit., s. 81.

Straż Gminna

Podstawowym narzędziem prawnym, umożliwiającym gminie wykonywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest możliwość powoływania przez nie straży gminnych²⁵⁵. W literaturze pojawiają się poglądy, że ochrona bezpieczeństwa winna odbywać się właśnie na poziomie gminy, a jej organ wykonawczy spełniałby wówczas rolę podmiotu zarządzającego całością takich działań. Wojewodowie i Minister Spraw Wewnętrznych byłiby organizatorami i koordynatorami jedynie szerszych terytorialnie operacji lub takich, które wymagałyby zaangażowania poważnych sił i środków. Określaliby także cele strategiczne w zakresie bezpieczeństwa całego państwa²⁵⁶. Straż Gminna jest to samorządowa, umundurowana formacja ochrony porządku publicznego działająca na terenie gminy i spełniająca służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Utworzenie tej formacji ma charakter fakultatywny²⁵⁷. Rada gminy może utworzyć straż gminną po wcześniejszym zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż ta nosi nazwę „straż miejska”²⁵⁸. Koszty związane z funkcjonowaniem straży są pokrywane z budżetu gminy.

Strażnikiem może być osoba, która: posiada obywatelstwo polskie, ukończyła 21 lat, korzysta z pełni praw publicznych, posiada co najmniej wykształcenie średnie, cieszy się nienaganną opinią, jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym, nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe²⁵⁹. Strażnicy, oraz osoby ubiegające się o przyjęcie do pracy w charakterze strażnika, podlegają obowiązkowym

²⁵⁵ Por. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 136.

²⁵⁶ M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basała, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w] red. P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000, s. 59.

²⁵⁷ Por. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 181.

²⁵⁸ Art. 1 i 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

²⁵⁹ Ibidem, Art. 24.

badaniom lekarskim i psychologicznym. Podczas wykonywania czynności służbowych są obowiązani nosić umundurowanie, legitymację służbową, znak identyfikacyjny oraz emblemat gminny. W związku z wykonywaniem czynności służbowych strażnik korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji²⁶⁰. Przełożonym komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), który sprawuje nadzór nad bieżącą merytoryczną działalnością straży. Natomiast wojewoda działający poprzez komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji nadzoruje działalność straży w zakresie wykonywania uprawnień o charakterze władczym – *quasi*-policyjnym, użycia broni palnej bojowej, środków przymusu bezpośredniego oraz ewidencji, etatów, wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej bojowej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów i wyników działań. Komendant Wojewódzkiej Policji realizuje opisany zakres nadzoru poprzez organizowanie okresowych bądź doraźnych kontroli oraz wydawanie zaleceń pokontrolnych z jednoczesnym sprawdzaniem prawidłowości i terminowości ich wykonania²⁶¹. Policja, działając w imieniu wojewody, może także podejmować inne czynności ukierunkowane na usunięcie stwierdzonych uchybień i zapobieganie ich powstawaniu.

Dla sprawnego wykonywania powierzonych jej zadań straż gminna współpracuje z Policją²⁶². W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji stosowne porozumienie, określające ramy i zasady takiego współdziałania. W szczególności może ono polegać na stałej, bieżącej wymianie informacji o lokalnych zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz spokoju i porządku publicznego. Może określać organizację wspólnego systemu łączności, zapewniającego utrzymanie stałej komunikacji pomiędzy

²⁶⁰ Ibidem, Art. 7.

²⁶¹ Ibidem, Art. 9 ust. 1-3.

²⁶² Ibidem, Art. 9 ust. 4.

jednostkami Policji i straży²⁶³. Porozumienie może koordynować dyslokację służb policyjnych i straży z uwzględnieniem geografii i dynamiki zagrożeń. Może określać też prowadzenie wspólnych działań podejmowanych celem zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach o charakterze publicznym. Porozumienie może dawać delegację do organizowania wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych i sprzyjać wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych zapisu zdarzeń w miejscach publicznych. Strażnicy wykonują zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego po pomyślnym zakończeniu szkolenia podstawowego. Mogą oni, w celu realizacji ustawowych zadań, przetwarzać dane osobowe bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą, jeśli zostały one uzyskane w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia bądź z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straż posiada dostęp na podstawie odrębnych przepisów²⁶⁴. Zakazane jest jednak przetwarzanie danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym.

Do podstawowych zadań straży należy²⁶⁵:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
- kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. Nr 5, poz. 13);
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;

²⁶³ Por. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op. cit., s. 182.

²⁶⁴ Art. 10a Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

²⁶⁵ Por. T. Fijałkowski, *Straż Gminna, miejska podstawy prawne działania, prawa, obowiązki*, Warszawa 2011.

- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy²⁶⁶.

W związku z realizowanymi zadaniami, straży gminnej przysługuje prawo prowadzenia obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, o ile czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz dla utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Może też być ona stosowana dla przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej²⁶⁷.

Strażnik, wykonując swoje zadania, ma prawo udzielać pouczeń, zwracać uwagę, ostrzegać lub stosować inne środki oddziaływania

²⁶⁶ Art. 11 ust. 1. Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

²⁶⁷ Ibidem, Art. 11 ust. 2.

wychowawczego, legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości, ujmować osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia. Takie osoby winny być niezwłocznie doprowadzane do najbliższej jednostki Policji. Strażnikowi przysługuje też prawo w określonych prawem przypadkach dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie i zakresie określonymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia²⁶⁸. Może również usuwać pojazdy i unieruchamiać je przez blokowanie kół oraz wydawać polecenia. W razie potrzeby może żądać niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych, a w nagłych przypadkach także od jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również udzielenia doraźnej pomocy od każdej osoby na zasadach określonych w Ustawie o Policji²⁶⁹. Wobec osób uniemożliwiających wykonanie przez niego zadań określonych w ustawie, strażnik może stosować środki przymusu bezpośredniego, a jeżeli okazały się one niewystarczające ma on prawo do użycia broni palnej. Przypadki kiedy może skorzystać z tych uprawnień zostały określone w Art. 14 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych zmienionej i uzupełnionej zapisami Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁷⁰.

Zakres prawnych możliwości działania strażników gminnych jest stosunkowo szeroki i pozwala im na skuteczne egzekwowanie powierzonych im przez gminę zadań. Jednocześnie straż gminna jest, dzięki posiadanym uprawnieniom, ważnym elementem w systemie bezpieczeństwa publicznego

²⁶⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. 2001 Nr 106 poz. 1148.

²⁶⁹ Art. 12 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

²⁷⁰ Art. 2 ust. 1 pkt 13, Art. 66 pkt 3. Dz. U. z 2013 r. poz. 628

państwa²⁷¹. Z przedstawionych rozwiązań wynika, iż na poziomie gminy straż gminna pełni rolę subsydiarną w stosunku do Policji, która jest zobowiązana ustawowo do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na obszarze całego państwa.

W 2008 roku na terenie Polski działało 519 jednostek straży, w tym²⁷²: 423 straży miejskich, 73 straży gminnych i 23 straży miejsko-gminnych. Oznacza to, że w co piątej gminie na obszarze kraju działały ich własne, umundurowane formacje ochrony porządku publicznego. Na 10211 zatrudnionych w nich osób, aż 9174 stanowili strażnicy, których działania służyły poprawie stanu bezpieczeństwa i porządku.

Przeprowadzone badania wskazują na stałą tendencję do kierowania straży na systematyczne wspomaganie Policji w zwalczaniu przestępczości pospolitej, w przeciwdziałaniu wybrykom chuligańskim, zakłóceniom porządku publicznego i patologiom społecznym. Wiele straży realizuje własne programy profilaktyczne w zakresie zapobiegania ryzykownym zachowaniom, a nawet w ramach profilaktyki kryminalnej. Należy mieć na uwadze, że straże przejęły od Policji wiele zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej spoczywały wyłącznie na tej formacji. Dotyczy to zwłaszcza egzekwowania przepisów porządkowych (np. od zarządców nieruchomości), doprowadzania osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień, zabezpieczania imprez masowych i uroczystości organizowanych na rzecz społeczności lokalnych²⁷³. Współpraca z Policją to także wspólne służby patrolowe, co ma szczególne znaczenie tam gdzie stan liczebny policyjnych jednostek jest niewielki. Badania wykazały, że szczególnie ważna jest rola straży gminnych w tych miejscowościach, w których nie ma w ogóle jednostek Policji. Na takich obszarach strażnicy są jedynymi umundurowanymi i przeszkolonymi pracownikami posiadającymi uprawnienia do prowadzenia czynności służbowych. Ociążenie Policji powoduje, że może ona skoncentrować swoją aktywność na zwalczaniu poważniejszych przestępstw zgodnie z zasadą racjonalizacji działania i elastycznego dyslokowania sił i środków. Ważną kwestią jest fakt, że ustawa o strażach

²⁷¹ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 151.

²⁷² *Raport Komendy Głównej Policji*, Warszawa 2009.

²⁷³ R. Rojtek, *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce-wnioski z badań*, Warszawa 2010, s. 16.

gminnych w sposób przejrzysty określiła zasady współpracy straży tych jednostek z Policją. Kwestie szczegółowe zostały dookreślone w zawieranych pomiędzy tymi formacjami porozumieniach. To wszystko sprawia, że straże gminne i miejskie zostały skutecznie włączone do systemu bezpieczeństwa publicznego. Stało się to również dzięki zaangażowaniu Policji w podnoszenie poziomu bezpieczeństwa publicznego na poziomie samorządowym poprzez realizację następujących działań:

1. Prowadzenie stałego rozpoznania stanu zagrożenia i sytuacji w danym regionie;
2. Ścisłe współdziałanie z administracją samorządową;
3. Bieżące informowanie partnerów samorządowych o faktycznym stanie zagrożenia i porównywanie go odczuciami społecznymi;
4. Prowadzenie doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;
5. Organizowanie działań prewencyjnych w obszarze technicznym i organizacyjnym oraz tworzenie klimatu oraz zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa²⁷⁴.

Zdaniem autora sprawna inkorporacja Straży Gminnych i Miejskich do systemu bezpieczeństwa publicznego była efektem docenienia tych podmiotów jako partnerów przez włączoną do administracji zespolonej Policję. Zarządzający jednostkami policyjnymi komendanci zrozumieli, że mają w nich ważnych sojuszników, z których wsparcia i pomocy warto korzystać zwłaszcza, że znają oni dobrze teren i potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne.

2.4. Poziom lokalny

Poziom lokalny to trzeci, po administracji rządowej i samorządowej, element systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Tworzą go firmy ochrony osób i mienia, które w literaturze przedmiotu często zwane są prywatnym sektorem ochrony, od angielskiego terminu *private security sector*. Innym określeniem tych formacji jest „prywatna policja” (z ang. *private police*). Ta druga nazwa wskazuje, że mamy tu do czynienia z jednostkami, które mają

²⁷⁴ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 1472-1473.

charakter pozapaństwowy, prywatny. Tak więc występuje tu pewna sprzeczność, bowiem w Policji zatrudnieni są funkcjonariusze działający w imieniu i z upoważnienia państwa. Poza tym zgodnie z art. 1 ust. 1a Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, nazwa ta jest zastrzeżona wyłącznie dla formacji powołanej na podstawie tejże ustawy. Warto też przypomnieć, że słowo policja zaczerpnięte zostało z języka greckiego *politeja* i pierwotnie oznaczało dział administracji państwa, będący korpusem zorganizowanym na wzór wojskowy²⁷⁵. Stąd wydaje się, że trafniejsze jest operowanie terminem „prywatny sektor ochrony”.

O ile w Polsce historia prywatnego sektora ochrony jest stosunkowo krótka, to trzeba zauważyć, że pierwsze firmy ochrony powstały w USA już w połowie XIX wieku, głównie dla ochrony rozbudowywanej z ogromną dynamiką sieci kolejowej. Aż do 1918 roku napady rabunkowe na pociąg traktowane były jako przestępstwo o dużym ciężarze gatunkowym, tzw. przestępstwo federalne. Prekursorami prywatnego sektora ochrony były takie firmy jak: *Well's Fargo Company*, *Pinkertons Agency*, *Brinks Incorporated*. Pojawiły się one z uwagi na małą skuteczność służb państwowych, a zwłaszcza policji, która nie była w stanie zapewnić bezpieczeństwa realizowanym z rozmachem przedsięwzięciom gospodarczym. W 1990 roku firmy ochrony osób i mienia w USA zatrudniały około 1,5 miliona osób, tj. 3 razy więcej niż policja. Dochody tych firm w 1980 roku były dwa razy większe niż nakłady na policję w tym kraju i wyniosły 52 miliardy dolarów. To pokazuje, jak ważnym elementem w systemie bezpieczeństwa tak dużego mocarstwa jest prywatny sektor ochrony²⁷⁶. Co ciekawe, w większości stanów USA nie ma osobnych uregulowań prawnych dotyczących jego funkcjonowania²⁷⁷. Nieco inaczej sytuacja prywatnego sektora ochrony wygląda na obszarze państw Unii Europejskiej.

W 1988 roku we Francji w tym sektorze działało 600 firm, które zatrudniały 80 tysięcy pracowników. Tak więc proporcje ilości pracowników ochrony w stosunku do liczby funkcjonariuszy służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kształtują się tu odmiennie niż w USA, gdyż w omawianym okresie było ich 242 tysiące (policja państwowa,

²⁷⁵ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3.

²⁷⁶ www.Public-policy.org (stan na: 12.02.2013).

²⁷⁷ L. Johnston, *The Rebirth of private policing*, New York 1992, s. 79.

municipalna, żandarmeria)²⁷⁸. We Francji działalność prywatnych firm ochrony regulowana jest ustawą uchwaloną w 1983 roku, zgodnie z którą pracownicy tych firm mają obowiązek posiadania w trakcie służby umundurowania z emblematem tego podmiotu oraz dokumentu potwierdzającego tożsamość. Nie mogą oni uczestniczyć w sytuacjach wywołanych antagonizmami na tle gospodarczym, politycznym, rasowym lub religijnym²⁷⁹.

W Niemczech apogeum rozwoju prywatnych firm ochrony nastąpiło w latach 90. ubiegłego stulecia. W 2000 roku liczba zatrudnionych w nich osób wyniosła 140 tysięcy, co dało przelicznik 205 pracowników ochrony na 100 tysięcy mieszkańców, podczas gdy na tą samą liczbę przypadało aż 321 policjantów²⁸⁰. W tym kraju nie ma osobnej ustawy, określającej działalność prywatnego sektora ochrony, który działa na podstawie ogólnych regulacji dotyczących działalności gospodarczej. Żaden przepis nie odnosi się jednak do zakresu zadań czy posiadanych przez pracowników ochrony uprawnień, gdyż korzystają oni przy wykonywaniu swej pracy z takich samych praw, jakie mają wszyscy obywatele. Inaczej jest w sytuacji, gdy zapewniają oni ochronę obiektów o znaczeniu strategicznym dla państwa. Wówczas mają uprawnienia zdecydowanie szersze.

Działalność prywatnego sektora ochrony w Belgii regulują ustawy z 1991 roku i jeszcze z przed II wojny światowej: z 1934 i 1936 roku. Generalnie prowadzenie tej działalności ma charakter wyjątkowy i jest dopuszczalne po uzyskaniu specjalnej zgody Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Stąd prywatnych firm ochrony jest niewiele, a 90 procent z 7000 ich pracowników zatrudnionych jest w trzech firmach. Stan osobowy policji belgijskiej wynosi 15 tysięcy funkcjonariuszy. Na mocy wskazanych wyżej przepisów właściciele firm ochrony składają co roku sprawozdania do ministerstwa spraw wewnętrznych, które kontroluje ich działalność. Muszą też informować o swoich przedsięwzięciach władze miejscowe i zapewnić,

²⁷⁸ J. Widacki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa-Kraków 1998, s. 71.

²⁷⁹ L. Johnston, *The Rebirth...*, op. cit., s. 80.

²⁸⁰ J. Obergfell-Fuchs, *O znaczeniu prywatnych firm ochrony osób i mienia w Niemczech, [w:] Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, H. Kury, Kraków 2002, s. 680.

by pracownicy ochrony w sposób zdecydowany odróżniali się od policjantów²⁸¹.

Sytuację jaka istnieje po rozpadzie ZSRR dobrze ilustruje przykład jednego z nowo powstałych państw, jakim jest Litwa. Prywatny sektor ochrony zaczął tu działać wraz z uzyskaniem przez ten kraj autonomii politycznej i ekonomicznej. Zatrudnionych jest w nim trzy razy mniej pracowników niż w policji, która liczy 15 tysięcy funkcjonariuszy. Funkcjonowanie tego sektora określa dość szczegółowo akt prawny wydany przez rząd w 1993 roku pod nazwą „Statut bezpieczeństwa osób i majątku”. Zezwala on na wyposażenie prywatnych firm ochrony w broń palną oraz środki przymusu bezpośredniego pod warunkiem, że uzyskały one licencję od ministerstwa spraw wewnętrznych, które sprawuje nadzór nad ich działalnością. Określa również warunki, jakie ma spełnić kandydat na pracownika ochrony. Musi on posiadać obywatelstwo litewskie, mieć skończone 25 lat i nie figurować w policyjnych zbiorach jako osoba z zaburzeniami psychicznymi. Licencję uzyskuje on na okres trzech lat, po pozytywnym zdaniu egzaminu przed komisją złożoną z funkcjonariuszy policji. Po upływie wskazanego okresu, aby zachować swoje uprawnienia, ma obowiązek ponownie zaliczyć egzamin kwalifikacyjny²⁸².

Przenosząc się na grunt odmienny od europejskiego, warto zwrócić uwagę na prywatny sektor ochrony funkcjonujący w Japonii, który wpisał się na stałe w system bezpieczeństwa tego kraju. Prywatne firmy ochrony zajmują się zabezpieczeniem fizycznym obiektów zarówno prywatnych, jak i państwowych, wykonując także konwojowanie wartości, ochronę imprez masowych, a nawet kierowanie ruchem drogowym. Część z nich wyspecjalizowała się w dostarczaniu systemów zabezpieczenia technicznego, zwłaszcza monitoringu. Ten rodzaj działalności jest szczególnie popularny i cechuje się bardzo wysokim zaawansowaniem technologicznym. Okresem szczególnie dynamicznego rozwoju firm ochrony były lata 90. XX wieku. W 1994 roku było ich w Kraju Kwitnącej Wiśni 7627 i zatrudniały 342357 pracowników, zdecydowanie więcej niż wynosiła liczba policjantów. W tym roku pracownicy ochrony ujęli sprawców 10298 przestępstw, choć zdecydowanie bardziej istotny był tu czynnik prewencyjny, polegający na niedopuszczeniu do

²⁸¹ L. Johnston, *The Rebirth...*, op. cit., s. 90.

²⁸² R. Speicys, *Prywatne firmy ochroniarskie na Litwie*, [w:] *Bezpieczny obywatel-bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 331-333.

popęlnienia czynów karalnych. Trzeba jednak zauważyć, że zdecydowana większość tych pracowników nie posiadała licencji. Miało je zaledwie 30191 osób, które uzyskały ten status decyzją działających przy prefekturach komisji bezpieczeństwa publicznego. Dla odróżnienia od tych nieposiadających licencji pracownicy ci noszą w widoczny sposób specjalne identyfikatory potwierdzające ich uprawnienia.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, sektor ochrony prywatnej w krajach o zróżnicowanych systemach politycznych i gospodarczych jest powszechnie obecny i stanowi ważne uzupełnienie rządowego i samorządowego systemu bezpieczeństwa. Są kraje, takie jak: Austria, Czechy, Niemcy, Izrael, USA czy Wielka Brytania gdzie ustawodawstwo tych państw nie wprowadziło żadnych osobnych uregulowań porządkujących funkcjonowanie tego sektora. W większości państw takie akty prawne pojawiły się stosunkowo niedawno, bo dopiero w latach 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku²⁸³. To wskazuje na różne podejście do kwestii definiowania wymagań oraz zakresu uprawnień, jakie dane państwo chce nadać pracownikom prywatnego sektora ochrony. W wielu krajach władza państwowa wychodzi z założenia, że skoro właścicielami prywatnych firm ochrony, a często także pracownikami, są w większości byli policjanci i żołnierze, to wystarczą im posiadane kontakty i doświadczenie by sprawnie wykonywać swoje zadania. Jest to dosyć liberalne podejście zwłaszcza, że pracownicy ochrony nie korzystają ze specjalnych uprawnień władczych, a jedynie z praw przysługujących wszystkim obywatelom. Faktyczna współpraca z policją nie jest tu określana odrębnymi przepisami, ale wynika z utrzymywanych kontaktów towarzyskich, budowanych na bazie wspólnej służby. Zjawisko to określane jest w literaturze przedmiotu jako „*blue drain*”. To daje podstawę do funkcjonowania zjawiska „*oldboy's network*”, co można przetłumaczyć jako sieć weteranów²⁸⁴. W takich krajach jak USA, Belgia, Francja czy Holandia występuje także fakt zatrudniania w charakterze pracowników ochrony czynnych w służbie policjantów, którzy w ten sposób prowadzą dodatkową

²⁸³ J. Czapska, *Prywatne firmy ochrony osób i mienia w Europie-podstawowe problemy prawne*, [w:] *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, H. Kury, Kraków 2002, s. 655.

²⁸⁴ K. Boon, *La fonction d'enquete dans le secteur prive*, [w:] „*Deviance et societe*”, red. H. S. Becker, Berkeley 1999, s. 196.

działalność zarobkową. Niestety, powoduje to spore wątpliwości natury prawnej, bowiem nie bardzo wiadomo jakie wówczas mają im przysługiwać uprawnienia - policyjne czy dedykowane pracownikom ochrony prywatnej. Taka sytuacja jest niespójna i może rodzić brak pewności w obrocie prawnym, a nawet wątpliwości natury konstytucyjnej. Stąd wydaje się, że zdecydowanie lepszym rozwiązaniem są odrębne przepisy prawne, które określają precyzyjnie kwestie kto może być pracownikiem ochrony, jakie winien spełniać kryteria doboru, jaki jest zakres jego uprawnień i jakie przy realizacji zadań przysługują mu uprawnienia i środki przymusu. Gdy te kwestie są jasno określone prawem, mniejsze jest ryzyko ewentualnych błędów czy nadużyć. Podobnie jednoznacznie winny być zdefiniowane obowiązki prywatnych firm ochrony wobec państwa oraz zakres wzajemnej współpracy realizowanej w ramach systemu bezpieczeństwa publicznego. Korzystniejsza jest sytuacja, gdy wynika to wprost z przepisów, a nie wyłącznie ze zwyczajów czy ustalonej praktyki. Dla oceny stopnia udziału prywatnego sektora ochrony w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego ważna jest liczebność tych struktur w stosunku do ilości zatrudnionych w danym kraju policjantów. W tym zakresie występuje, podobnie jak w sprawach związanych z regulacjami prawnymi dotyczącymi prywatnego sektora ochrony, duże zróżnicowanie. Z reguły liczba policjantów przypadających na 100 tysięcy mieszkańców jest wyższa, aniżeli pracowników ochrony. Przykładowo: w Grecji jest to stosunek 379 do 48, w Austrii 318 do 69, w Belgii 356 do 96, w Finlandii 321 do 118, w Hiszpanii 458 do 183, we Francji 394 do 163, w Portugalii 442 do 144, w Irlandii 304 do 145, we Włoszech 488 do 44. Są jednak kraje, w których proporcje te kształtują się korzystniej ilościowo dla sektora prywatnego. Należą do nich np. Węgry, gdzie na 100 tysięcy mieszkańców przypada 298 policjantów i aż 532 pracowników ochrony, Czechy 471 do 481, Wielka Brytania 318 do 344, Luksemburg 279 do 302 czy Polska 265 do 518²⁸⁵.

Wydaje się, że powodów takiego stanu rzeczy jest kilka i są równie ważne co do swego znaczenia. Badania wskazują, że w latach 90. XX stulecia nastąpił gwałtowny wzrost przestępczości, który na terenie byłych państw Układu Warszawskiego związany był przede wszystkim z transformacją ustrojową i ekonomiczną. Kontrola nad aktywnością obywateli uległa ze strony

²⁸⁵ J. Obergfell-Fuchs, *O znaczeniu prywatnych firm ochrony osób i mienia w Niemczech...*, op. cit., s. 689.

państwa osłabieniu, tworzyły się pierwsze prywatne fortuny, dając początek powstawaniu rodzimego kapitału. Nastąpił też międzynarodowy transfer kapitału, a granice stały się bardziej otwarte, także dla świata przestępczego. Pojawiły się nowe rodzaje przestępczości, w tym przestępczość zorganizowana typu mafijnego. Państwo nie było już zdolne do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a to zapoczątkowało trwałą zmianę, jaką jest prywatyzacja zadań publicznych. Społeczeństwa zaczęły też, głównie dzięki przekazom medialnym, odczuwać zwiększony stan zagrożenia przestępczością. Ponadto, zapewnienie bezpieczeństwa wiązało się z ponoszeniem dużych kosztów, których państwo nie chciało już ponosić samodzielnie, zwłaszcza, że zakłady przemysłowe i środki produkcji systematycznie zmieniały swą strukturę własności z państwowej na prywatną²⁸⁶. Z kolei prywatny sektor gospodarki i usług także był bezpośrednio zainteresowany ochroną należących do niego dóbr, które stawały się poważną pokusą dla przestępców. Chciał więc właściwie je zabezpieczyć, dając także odpowiednią ochronę sobie oraz swoim klientom. Ważną rolę w procesie zapewniania sobie zwiększonego bezpieczeństwa miała także działalność firm ubezpieczeniowych, które często jako warunek zapewnienia odszkodowania za poniesione straty stawiały wyposażenie danego obiektu w ochronę fizyczną bądź monitoring, tak by zmniejszyć ryzyko przestępczego zamachu. W tych warunkach państwo decydowało się na przekazanie części swych zadań, a co za tym idzie, także uprawnień w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego podmiotom prywatnym, a więc nowo powstającym firmom ochrony osób i mienia. Wolność gospodarcza, zwiększone i rozbudzone zapotrzebowanie na ochronę powodowały tworzenie się nowego sektora usług, który miał dostarczyć towar, jakim stało się bezpieczeństwo. W literaturze pojawiły się nawet poglądy, że jest to przejaw nierówności społecznych z uwagi na to, że lepiej chronieni będą ci, których stać na opłacenie sobie, czy po prostu kupienie gwarancji bezpieczeństwa. Ludzie mniej zamożni musieli bowiem w dalszym ciągu liczyć wyłącznie na niedofinansowaną policję. W ten sposób przestępczość miała przenosić się z nowo powstających dzielnic zamożnych do biedniejszych rejonów²⁸⁷. Takie

²⁸⁶ Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego...*, op. cit., s. 83-84.

²⁸⁷ J. Czapska, *Prywatne firmy ochrony osób i mienia...*, op. cit., s. 650.

podejście wydaje się jednak zbyt uproszczone, gdyż współczesne firmy ochrony osób i mienia zajmują się nie tylko ochroną prywatnych rezydencji czy ich właścicieli. Przede wszystkim są obecne w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej, gdzie spełniają poważną rolę prewencyjną, dając poczucie bezpieczeństwa wszystkim przebywającym tam ludziom bez względu na ich status społeczny. Przejmując obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa na określonych obszarach czy obiektach, stwarzają policji możliwość większego zaangażowania się w działania operacyjno-dochodzeniowe, w których organy państwowe nie mogą być już zastępowane. Ciągłe należy jednak mieć na uwadze fakt, że bezpieczeństwo publiczne to przede wszystkim odpowiedzialność państwa, które nie może się z niej zwolnić. Stąd ważną kwestią pozostaje właściwy nadzór nad prywatnym sektorem ochrony oraz tworzenie warunków do jego jak najlepszej współpracy z policją tak, by skutecznie włączyć go w system bezpieczeństwa publicznego.

W Polsce kluczową rolę w tworzeniu się prywatnego sektora ochrony odegrało wprowadzenie zmian ekonomiczno-ustrojowych, a zwłaszcza uchwalenie przez Sejm w dniu 23 grudnia 1988 roku Ustawy o działalności gospodarczej²⁸⁸. Ten akt prawny był pierwszym uregulowaniem przewidującym prowadzenie działalności zarobkowej w sferze usług ochrony i mienia. Wprowadzał obowiązek uzyskania koncesji na prowadzenie takiej działalności, podobnie jak i na świadczenie usług detektywistycznych i w sprawach paszportowych. Znowelizowanie tej ustawy w 1993 roku²⁸⁹ dało podstawy prawne do kontrolowania tych firm. Osoby zatrudnione w firmach ochrony osób i mienia nie miały wówczas żadnych specjalnych uprawnień, a jedynie tzw. obywatelskie, czyli prawo do obrony koniecznej, działania w stanie wyższej konieczności czy zatrzymania obywatelskiego. Zgodnie z art. 734 par. 2 Kodeksu cywilnego²⁹⁰ osoby te otrzymywały także tzw. uprawnienia powierzone, czyli zleceńodawca przekazywał im umocowanie do wykonywania określonych czynności, lecz jedynie w takim zakresie jaki sam posiadał. Pracownik ochrony miał też uprawnienia wynikające z art. 94 Kodeksu pracy²⁹¹ co dawało mu możliwość żądania od właściciela firmy

²⁸⁸ Dz. U. nr 41, poz. 324. z późn. zm.

²⁸⁹ Dz. U. z 1993 r. Nr 134, poz. 646.

²⁹⁰ Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93.

²⁹¹ Dz. U. 1974 nr 24 poz. 141.

zaznajomienia go z zakresem obowiązków, sposobem wykonywania pracy, obligując zatrudniającego do zagwarantowania przestrzegania porządku i dyscypliny pracy. Osoba chcąca założyć firmę ochrony osób i mienia musiała uzyskać zarówno koncesję przydzielaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych jak też poinformować organy skarbowe o rozpoczęciu działalności. Dopiero w roku 1992 wprowadzony został obowiązek uzyskania koncesji na projektowanie, wykonywanie i konserwację systemów alarmowych. Osoby zatrudniane w firmach ochrony nie musiały posiadać żadnych licencji czy też certyfikatów w zakresie posiadania określonych predyspozycji czy umiejętności. Właściciele firm wymagali jedynie, by osoby te miały dobrą sprawność fizyczną, a niekiedy także pozwolenie na posiadanie broni palnej. Taki stan powodował, że pracownikami ochrony zostawały często osoby przypadkowe, bez odpowiedniego przygotowania zawodowego. Lukę tę próbowały wypełnić same firmy ochrony, powołując własne ośrodki szkolenia lub korzystając z usług powstających prywatnych firm szkoleniowych, w których zajęcia prowadzili z reguły byli żołnierze lub funkcjonariusze Policji. W roku 1992 dla uporządkowania tej sytuacji, przy Radzie Ministrów został powołany Zespół ds. Przeglądu Specjalistycznych Pomocniczych Formacji Ochrony Mienia i Porządku²⁹². Prace tego Zespołu zostały zwieńczone opracowaniem specjalnego raportu, który zawierał wniosek przekazania Ministrowi Spraw Wewnętrznych opracowania projektu osobnej ustawy, która uregulowałaby następujące kwestie:

- określenie zakresu przedmiotowego ochrony mienia publicznego i prywatnego o szczególnym znaczeniu (generowanie zagrożenia dla osób, państwa i środowiska) w stosunku do którego wymagany byłby obowiązek ochrony;
- określenie uprawnień i środków przymusu bezpośredniego pracowników ochrony ze szczególnym uwzględnieniem użycia broni palnej;
- wskazanie warunków dotyczących koncesjonowania działalności firm ochrony osób i mienia;

²⁹² Komunikat z posiedzenia Rady Ministrów, maszynopis powielony, Warszawa, grudzień 1992 r.

- zdefiniowanie zakresu i form sprawowania nad nimi nadzoru przez państwo;
- wskazanie trybu tworzenia własnych, wewnętrznych służb ochrony;
- określenie kwalifikacji i predyspozycji psychofizycznych jakim winni odpowiadać kandydaci na pracowników ochrony²⁹³.

W związku z wieloma odnotowanymi przypadkami nieprawidłowości w funkcjonowaniu firm ochrony osób i mienia, Najwyższa Izba Kontroli, w okresie od czerwca 1996 roku do lutego 1997 roku, przeprowadziła kontrolę organów państwowych pod kątem ustalenia, czy w sposób należyty sprawują one nadzór nad funkcjonowaniem tych podmiotów gospodarczych²⁹⁴. Celem działań kontrolnych było ustalenie zakresu i form aktywności prywatnych firm ochrony oraz zdiagnozowanie czy proces koncesjonowania ich działalności przebiega zgodnie z wymogami prawa oraz czy nadzór państwa wykonywany jest w sposób rzetelny i efektywny, dający gwarancje ochrony interesów publicznych i poszczególnych obywateli. Skutkiem tej kontroli było wystąpienie do premiera z wnioskiem o akcelerację działań ukierunkowanych na precyzyjne określenie uprawnień i obowiązków podmiotów świadczących usługi w sektorze ochrony osób i mienia, aby dawały one rękojmię skutecznej ochrony interesów zarówno państwa, jak i obywateli. To dało asumpt do przyspieszenia prac prowadzonych przez rząd w obszarze tworzenia projektu Ustawy o ochronie osób i mienia. Prezes Najwyższej Izby Kontroli uznał tak zdecydowane działanie Rady Ministrów za prawidłową reakcję na bardzo krytyczny raport, który wskazywał, że funkcjonowanie firm ochrony osób i mienia w dotychczasowym kształcie stanowi zagrożenie dla przestrzegania praw człowieka i nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa²⁹⁵. Projekt rządowy ustawy trafił do Sejmu, gdzie rozgorzała dyskusja nad zaproponowanymi uregulowaniami. Podczas posiedzenia połączonych komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych pojawiło się stwierdzenie, że jest rzeczą paradoksalną to, że Policja w swoich działaniach jest ograniczona w sposób rygorystyczny

²⁹³ Raport z prac Zespołu ds. Przeglądu Specjalistycznych Pomocniczych Formacji Ochrony Mienia i Porządku, maszynopis powielony.

²⁹⁴ Raport z kontroli NIK opracowany w 1997 roku, maszynopis powielony.

²⁹⁵ Diariusz Sejmowy z 112 posiedzenia Sejmu w dniu 29 lipca 1997 r.

przepisami prawa, a firma ochrony, działająca często jedynie w interesie prywatnym, ma dużo szersze możliwości działania. Żadne bowiem przepisy nie regulują dokładnego zakresu oraz form ich działania. Ta dowolność i brak normatywnych ograniczeń może i powoduje zagrożenie dla ochrony praw obywatelskich, które korzystają przecież z gwarancji konstytucyjnych. Stąd dla ochrony tych interesów, powinno nastąpić precyzyjne określenie zakresu uprawnień firm ochrony. Zdefiniowanie tych prerogatyw winno nastąpić w akcie rangi ustawy, bo określone mają zostać uprawnienia do ingerencji w wolności obywatelskie²⁹⁶. W prowadzonej dyskusji Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zwróciło uwagę, że w ustawie o działalności gospodarczej nie są w ogóle zdefiniowane pojęcia usług ochrony osób i mienia. Tak więc de facto państwo dokonuje reglamentacji obszaru, który nie jest znany. Ponadto, koncesjonowane są jedynie usługi w zakresie fizycznej ochrony pomimo tego, że ochrona techniczna może rodzić podobne zagrożenia jeśli będzie wykonywana w sposób niekontrolowany. W tym czasie ochrona techniczna pozostawała poza sferą jakichkolwiek regulacji prawnych. Przedstawiciele Krajowego Związku Agencji Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych podkreślili, że firmy w nim zrzeszone są również żywotnie zainteresowane uchwaleniem ustawy i wprowadzeniem licencji, które pozwalałyby tylko najlepszym kandydatom na wykonywanie zawodu pracownika ochrony, wykluczając tym samym osoby bez odpowiedniego przygotowania i nie spełniające kryteriów psychofizycznych. To rozwiązanie służyłoby także zapewnieniu dobrej opinii firmom wykonującym usługi w obszarze ochrony osób i mienia²⁹⁷. Tak więc zarówno organy państwowe, jak i samorząd gospodarczy sektora ochrony uznały, że powstanie Ustawy o ochronie osób i mienia jest sprawą priorytetową, która wymaga szybkiego procedowania. Ta determinacja w dążeniu do prawnego uporządkowania spraw związanych z działalnością prywatnego sektora ochrony doprowadziła w konsekwencji do uchwalenia w dniu 22 sierpnia 1997 r. Ustawy o ochronie osób i mienia²⁹⁸. Administracja państwowa, odpowiedzialna za system bezpieczeństwa państwa, uznała tym samym, że jej partnerem na poziomie lokalnym muszą być przedsiębiorcy spełniający wysokie wymagania

²⁹⁶ Ibidem.

²⁹⁷ Biuletyn Komisji Sejmowych nr 3719/II z 17.06. 1997 r.

²⁹⁸ Dz. U. 1997 Nr 114 poz. 740.

i zatrudniający pracowników mających odpowiednie kwalifikacje zawodowe zwłaszcza, że nowa ustawa przekazała im szereg uprawnień, z których wcześniej mogli korzystać wyłącznie funkcjonariusze publiczni. Obecnie na podstawie tego aktu prawnego funkcjonuje w Polsce 5200 podmiotów zajmujących się ochroną osób i mienia. Zatrudniają one około 300 tysięcy pracowników z czego 114 tysięcy to licencjonowani pracownicy ochrony, a 18 tysięcy stanowią osoby z licencjami zabezpieczenia technicznego. Pozostali to pracownicy ochrony nieposiadający licencji²⁹⁹.

Współpraca firm ochrony osób i mienia z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa publicznego

Problem właściwego wykorzystania potencjału różnych podmiotów dla zapewnienia wzrostu stanu oraz poczucia bezpieczeństwa został dostrzeżony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym w 2006 roku opracowano Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań, pod nazwą „Razem Bezpieczniej”. Program ten łączy działania Policji, administracji rządowej i samorządowej oraz partnerów społecznych, zainteresowanych poprawą bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do najważniejszych obszarów wymagających podjęcia działań w ramach programu, w których mogą uczestniczyć firmy ochrony, należy zaliczyć: bezpieczeństwo w miejscach publicznych, przemoc w szkole, bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej, w ruchu drogowym, w działalności gospodarczej i ochrona dziedzictwa narodowego. Program, o którym mowa wskazuje pewien postulowany kierunek działań w obszarze bezpieczeństwa publicznego, ale nie nakłada na podmioty pozarządowe obowiązków w tym zakresie. Ma z pewnością znaczenie w systemie bezpieczeństwa publicznego poprzez motywowanie takich podmiotów do włączania się do współpracy w tak ważnym społecznie obszarze. Zawiera także określone wytyczne dla administracji publicznej, która winna organizować taką współpracę, by była ona jak najbardziej efektywna. Ale żaden program nie może zastąpić konkretnych uregulowań prawnych, które określałyby w sposób klarowny zadania,

²⁹⁹ Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego...*, op. cit., s. 85-86.

kompetencje i obowiązki w tym zakresie. Jedynym aktem prawnym, który ma taki walor w odniesieniu do form ochrony osób i mienia, jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi)³⁰⁰. Taką współpracę, kierownik jednostki chronionej przez formacje ochronne podejmuje z właściwym terytorialnie komendantem jednostki organizacyjnej Policji, kierownikiem jednostki ochrony przeciwpożarowej, szefem obrony cywilnej oraz komendantem straży gminnej (miejskiej). Współpraca formacji ochronnych z Policją polega w szczególności na wymianie informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa osób i mienia oraz zakłócania spokoju i porządku publicznego, współdziałaniu w celu utrzymania spokoju i porządku publicznego podczas zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, w zakresie określonym w odrębnych przepisach, współdziałaniu przy zabezpieczaniu miejsc popełnienia przestępstw wykroczeń w granicach chronionych obszarów, obiektów lub urządzeń oraz wzajemnych konsultacjach ukierunkowanych na doskonalenie metod tej współpracy.

Zakres przedmiotowy współpracy formacji ochronnych ze strażami gminnymi (miejskimi) jest identyczny, jak w przypadku relacji z Policją. Współpraca formacji ochronnych z jednostkami ochrony przeciwpożarowej polega natomiast na podejmowaniu działań ochronnych i zabezpieczających w przypadku wystąpienia w granicach chronionych obszarów, obiektów lub urządzeń: pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, a w szczególności na wymianie informacji o powstałych zagrożeniach, wprowadzaniu na teren chronionych obszarów i obiektów jednostek ratowniczych, współdziałaniu przy przeprowadzaniu bezpiecznej ewakuacji ludzi i mienia oraz na zabezpieczaniu miejsc po pożarze, klęsce żywiołowej lub innym miejscowym zagrożeniu, w tym także uratowanego mienia.

Współpraca formacji ochronnych z obroną cywilną sprowadza się do wymiany informacji o powstałych zagrożeniach, które zostały stwierdzone przez pracowników ochrony.

³⁰⁰ Dz. U. 1998 nr 161 poz. 1108.

W toku badań ustalono, że nie ma żadnych uregulowań, które określałyby możliwości i zasady współpracy pomiędzy firmami ochrony, a innymi niż Policja, Państwowa Straż Pożarna, Obrona Cywilna czy Straże Gminne(Miejskie) podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne. Tym samym ustawodawca ograniczył zakres podmiotowy instytucji stanowiących rządowy poziom bezpieczeństwa dedykowanych do współdziałania z prywatnym sektorem, na poziomie lokalnym. To z kolei implikuje brak spójności wszystkich elementów systemu bezpieczeństwa, który tylko wówczas może działać w sposób optymalnie efektywny jeśli odbywa się to w ramach uregulowań prawnych określających obszary współpracy. Trudno taki system uznać za w pełni wydolny jeśli nie uwzględnia on potencjału możliwości współpracy wszystkich podsystemów, których wspólnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Główny nacisk ustawodawca położył na współpracę firm ochrony z Policją definiując w tym obszarze najwięcej płaszczyzn wspólnych działań. Stąd autor tak dużo uwagi poświęca w swych badaniach relacjom pomiędzy prywatnym sektorem ochrony a Policją. Z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego mają one największe znaczenie.

Z przeprowadzonych badań wynika, że omawiane rozporządzenie to jedyny akt prawny określający współpracę formacji ochronnych, funkcjonujących na lokalnym poziomie bezpieczeństwa z formacjami samorządowymi i rządowymi, od których wspólnego działania zależy sprawność całego systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Trudno zaakceptować podejście zaprezentowane przez M. Murcka³⁰¹, który uznał że niedopuszczalne jest traktowanie relacji między policją a prywatnymi firmami jako kontaktów równorzędnych partnerów. Wyraził pogląd, że Policja musi zachować niezbędny dystans, aby móc neutralnie realizować swe ustawowe zadania. Jego zdaniem Policjanci mają odmienny etos zawodowy, aniżeli pracownicy firm ochrony osób i mienia. Upraszczając zagadnienie przyjął, że dla właścicieli takich firm priorytetem są oczekiwania stawiane im przez zlecniodawcę, a dla Policji wszystkie zagrożenia są równie ważne i musi im przeciwdziałać bez względu na to kogo one dotyczą. Jak to określił Policja przy realizacji swych zadań w przeciwieństwie do prywatnych firm

³⁰¹ M. Murck, *Statement aus der Sicht eines Sozialwissenschaftlers*, [w:] *Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, red. R. Weiss, M. Plate, Wiesbaden 1996, s. 127.

ochrony musi być „bezpartyjna”. Przyjęcie takiej postawy przez kierownictwo Policji może znacznie utrudniać pełne włączenie firm ochrony do systemu bezpieczeństwa. Brak aktu prawnego, który określałby obowiązek, a przynajmniej możliwość oraz zasady współdziałania Policji ze wszystkimi firmami ochrony osób i mienia, w pełnym obszarze spraw związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa zdaniem autora jest istotną luką legislacyjną.

Badania wykazały, że o ile finansowanie organów bezpieczeństwa na poziomie administracji rządowej odbywa się z budżetu państwa, a na poziomie samorządowym z budżetu gminy, o tyle utrzymanie sił i środków będących w posiadaniu firm ochrony osób i mienia obciąża przedsiębiorców, będących ich właścicielami. Zadania formacji państwowych w zakresie utrzymania bezpieczeństwa zostały jednoznacznie — *expresis verbis* zdefiniowane w ustawach, które są podstawą ich działania. Podobnie zadania straży gminnych i miejskich, dotyczące utrzymania porządku publicznego, są sformułowane w ustawie dotyczącej tej służby. Osoby zatrudnione zarówno w rządowej administracji bezpieczeństwa, jak i strażach, mają z reguły status funkcjonariusza publicznego, co powoduje specjalną ochronę prawną ich działań, za którymi stoi imperium państwa. W przypadku prywatnego sektora ochrony ustawodawca nie nałożył nań wprawdzie wprost odpowiedzialności za ochronę bezpieczeństwa publicznego, ale świadczą one przecież usługi polegające na ochronie zarówno osób, jak i mienia. W wielu przypadkach usługi te obejmują miejsca publiczne lub szczególnie ważne dla gospodarki, obronności i bezpieczeństwa państwa. Pracownicy ochrony, zwłaszcza ci posiadający licencje I czy II stopnia, zostali przez ustawodawcę wyposażeni w szereg uprawnień władczych, szerszych od uprawnień ogólnobywatelskich. W ten sposób państwo dało im instrumentarium do wykonywania działań na rzecz bezpieczeństwa. Państwo, poprzez Ministra Spraw Wewnętrznych sprawuje też kontrolę administracyjną w zakresie zgodności działalności prowadzonej przez firmy ochrony osób i mienia z zasadami prowadzenia działalności gospodarczej oraz z jej zakresem określonym w koncesji. To, że firmy te wykonują swoje czynności komercyjnie, prowadząc działalność gospodarczą na podstawie umów cywilnoprawnych, nie wpływa na ich uczestnictwo w systemie bezpieczeństwa publicznego. Prywatny sektor ochrony w Polsce odgrywa w nim bardzo istotną rolę. Faktem jest, jak wskazano wcześniej, że brakuje obecnie unormowań prawnych, które

regulowałyby współpracę Policji z firmami ochrony osób i mienia niebędącymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi. Podobnie wygląda kwestia statusu funkcjonariusza publicznego, który również przysługuje wyłącznie pracownikom ochrony, wykonującym czynności w ramach tych formacji, o ile realizują je na terenie obiektów wymagających obowiązkowej ochrony. Z pewnością nie ułatwia to działania pozostałym firmom chroniącym osoby i mienie, ale nie wyłącza tych podmiotów z systemu bezpieczeństwa publicznego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że uregulowanie tych kwestii przyczyniłoby się do efektywniejszego współdziałania prywatnego sektora ochrony z organami odpowiadającymi za bezpieczeństwo na poziomie rządowym i ze strażami miejskimi oraz gminnymi.

Podsumowując rozdział drugi, obecny system bezpieczeństwa państwa jest skomplikowanym obszarem i mechanizmem, na który składa się wiele elementów i współzależności. Analizę systemy bezpieczeństwa publicznego państwa dokonano w oparciu o założony problem badawczy – czy funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa publicznego jest w pełni wydolny. W oparciu o aktualny stan wiedzy zweryfikowano hipotezę roboczą, iż funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa publicznego nie jest w pełni wydolny. Skoncentrowano się w trakcie analizy na wybranych organach odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa. Wykazano, że hipoteza się potwierdza a bezpieczeństwo publiczne łączy się z wieloma kompetencjami i zadaniami różnych instytucji. Szczególne znaczenie odgrywa w tym systemie administracja publiczna, która realizuje zadania od poziomu centralnego po lokalny. Bezpieczeństwo publiczne to obszar wielowymiarowy. Charakteryzuje się on często różnymi ujęciami teoretycznymi, na które nakładają się aspekty praktyczne. Zadaniem państwa jest natomiast stałe monitorowanie zagrożeń i modyfikowanie systemu bezpieczeństwa, tak aby zapewnić skuteczne działania prewencyjne oraz sprawną likwidację skutków zagrożeń, co jak wykazała analiza, nie zawsze jest w pełni wykonywane. Jest to pierwszy i zasadniczy wniosek wypływający z analizy obecnego systemu. Badania wykazały, że nie wszystkie elementy charakteryzujące system bezpieczeństwa publicznego są realizowane w należyty sposób. Brakuje zwłaszcza poczucia więzi struktury jako całości. Braki występują także w samej strukturze systemu, to jest wewnętrznym układzie i relacjach pomiędzy jego ogniwami. Ograniczone jest także współdziałanie składników struktury ukierunkowane na

realizację wspólnego celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa. Jak wykazały badania, obecnie obszar współdziałania z takimi podmiotami jak: Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna, Służba Więzienna, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Leśna czy Straż Ochrony Kolei nie został zdefiniowany i pozostaje poza sferą unormowań prawnych, co nie sprzyja spójności funkcjonowania całego systemu bezpieczeństwa.

Koniecznością staje się więc ingerencja w wszechstronność systemu, zarówno pod kątem uregulowań prawnych, jak i uściślenia kompetencji określonych służb, zasad ich współdziałania i koordynacji realizowanych zadań ze sobą oraz prywatnymi podmiotami, ze względu na niepełną wydolność. Taki stan rzeczy może skutkować nieracjonalnym wykorzystaniem sił i środków. Sprecyzowanie i ujednolicenie przepisów mogłoby znacznie poprawić skupienie służb na ich wspólnej misji jaką jest bezpieczeństwo publiczne.

Przedstawienie możliwości legislacyjnych w tym obszarze będzie przedmiotem dalszych rozważań w ramach niniejszego opracowania.

3.1. Pojęcie działalności gospodarczej

Podstawowym aktem prawnym, który daje podstawę do prowadzenia działalności gospodarczej, a taką jest również świadczenie usług ochrony osób i mienia, pozostaje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, czyli ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. W art. 20. stanowi ona, że społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, będąc podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Działalność gospodarcza, według Oskara Langego, który postrzegał ją w kategoriach ekonomicznych, jest to produkcja dóbr czyli przystosowywanie zasobów, sił przyrody do potrzeb człowieka oraz podział tych dóbr³⁰². C. Kosikowski za działalność gospodarczą uznał wytwarzanie produktów oraz świadczenie usług materialnych na własny lub cudzy użytek, celem zaspokojenia potrzeb indywidualnych i grupowych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb publicznych³⁰³. W. Smid definiował działalność gospodarczą jako zespół działań w obszarze produkcji oraz wymianę dóbr i usług, przez które ludzie zaspokajają swoje potrzeby³⁰⁴. Z kolei A. Włodyka zajmujący się prawem gospodarczym wskazał, że działalność gospodarcza to taka działalność człowieka, która polega na wytwarzaniu produktów

³⁰² O. Lange, *Ekonomia Polityczna*, t. 1 i 2, Warszawa 1980, s. 20.

³⁰³ C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984, s. 40.

³⁰⁴ W. Smid, *Leksykon menadżera*, Kraków 2000, s. 89.

oraz świadczeniu usług materialnych, która może mieć miejsce zarówno w zakresie produkcji jak i cyrkulacji³⁰⁵. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku. o swobodzie działalności gospodarczej regulująca podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wskazująca zadania organów państwa w tym zakresie, w art. 2 definiuje pojęcie działalności gospodarczej. Według niej jest to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Ważnym desygnatem tej działalności jest jej charakter zarobkowy, co oznacza, że przedsiębiorca winien w swej aktywności dążyć do uzyskania zysku. Dlatego też nie musi go faktycznie osiągnąć, ale winien swymi działaniami do tego zmierzać³⁰⁶. Może się jednak okazać, że finalnie odnotuje nawet deficyt, ale to już jest kwestia ryzyka prowadzonej działalności gospodarczej, która mimo należytej staranności nie zawsze gwarantuje rentowność. Kolejnym atrybutem działalności gospodarczej jest wykonywanie jej w sposób zorganizowany, co według doktryny może polegać na realizacji takich czynności, jak: rejestracja działalności, zgłoszenie statystyczne, podatkowe, ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, dokonanie ubezpieczenia społecznego, założenie rachunku bankowego, uzyskanie – jeśli jest to prawem określone – odpowiedniej koncesji bądź zezwolenia, wybór określonej formy organizacyjno-prawnej prowadzenia firmy. Toteż działalnością gospodarczą nie będzie wykonywanie czynności w ramach pomocy sąsiedzkiej czy koleżeńskej lub w formie świadczenia komuś uprzejmości, nawet w sytuacji, gdyby wiązało się to z uzyskaniem zadośćuczynienia finansowego³⁰⁷. Trzecim elementem działalności zarobkowej jest fakt wykonywania jej w sposób ciągły, co nie oznacza, że ma ona być prowadzona bez przerwy³⁰⁸. M. Szydło uważa, że o ciągłości możemy mówić wtedy, gdy przedsiębiorca ma zamiar powtarzania określonych działań dla osiągnięcia celu, jakim jest zysk. Będzie

³⁰⁵ A. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 72.

³⁰⁶ M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej regulacji*, Poznań 1998 s. 24.

³⁰⁷ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002, s. 190.

³⁰⁸ W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej, komentarz, orzecznictwo, piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 23.

to więc powtarzalność cyklu wytwórczego bądź cyklu oferowanych usług. Nie będą miały tego charakteru czynności incydentalne, jednostkowe czy sporadyczne³⁰⁹. Tak więc wykonywanie działalności w sposób ciągły nie może polegać na dorywczym prowadzeniu czynności zarobkowych, choć nie wyklucza to zaistnienia planowych przerw wynikających np. ze specyfiki produkcji, zmiennej koniunktury gospodarczej, o ile nie oznacza to zdecydowanego zakończenia funkcjonowania firmy.

Z punktu widzenia autora, istotnym pojęciem jest określenie przedsiębiorcy, które pojawia się w art. 4.1. Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z jej zapisem, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Expressis verbis ustawodawca wskazuje, że dany podmiot, aby mógł zostać uznany za przedsiębiorcę, musi posiadać zdolność prawną. Osoba fizyczna nabywa zdolność prawną z chwilą urodzenia i w ten sposób uzyskuje podmiotowość prawną. Mówi o tym art. 8 Kodeksu cywilnego. W doktrynie przyjmuje się, że przedsiębiorcą może być osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych, ale również taka, która posiada ją w wymiarze ograniczonym.³¹⁰ Ale tak naprawdę, prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę o ograniczonej zdolności prawnej może być bardzo utrudnione i w praktyce mamy do czynienia z taką sytuacją niezwykle rzadko. Za osoby prawne Kodeks cywilny w art. 33 uznaje Skarb Państwa oraz inne jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznały osobowość prawną. Momentem konstytuującym tę osobowość jest z reguły dokonanie wpisu danej osoby prawnej do odpowiedniego rejestru.

W literaturze przedmiotu spotyka się różne cechy, które zdaniem autorów winny posiadać osoby prawne. S. Grzybowski wskazuje, że są to: zdolność prawna, odpowiedzialność za zaciągane zobowiązania oraz zdolność do czynności prawnych wykonywanych przez własne organy. S. Sołtysiński zwraca uwagę na takie atrybuty, jak: posiadanie struktury organizacyjnej wyposażonej w organy działające w jej imieniu, posiadanie zdolności

³⁰⁹ M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, [w:] „Przegląd Sądowy”, Warszawa 2002, nr 7-8, s. 87.

³¹⁰ E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, PPH 2000, nr 4, s. 1.

podmiotowej w stosunkach cywilnoprawnych, zdolności procesowej oraz odpowiadania swoim majątkiem za zaciągnięte zobowiązania cywilnoprawne. Zdaniem Z. Radwańskiej osoba prawna ma wyodrębniony majątek własny, którym odpowiada za niewykonanie zaciągniętych zobowiązań³¹¹. Tak więc przedsiębiorcami nie są takie osoby prawne, jak przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie, spółki kapitałowe, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych czy jednostki badawczo-rozwojowe. Przedsiębiorcami mogą być natomiast podmioty, które działalność gospodarczą traktują jako dodatkową w stosunku do ich podstawowej statutowej aktywności. Tak jest w przypadku fundacji czy stowarzyszeń, które – aby uzyskać status przedsiębiorcy, muszą rozpocząć działalność gospodarczą³¹². Przedsiębiorcami są także jednostki organizacyjne, które nie mają osobowości prawnej, ale na mocy odrębnych ustaw posiadają zdolność do czynności prawnych. Taki charakter mają np. wspólnoty mieszkaniowe, ale też spółki handlowe, takie jak spółki jawne, partnerskie, komandytowe, komandytowo-akcyjne czy spółki kapitałowe w organizacji. Ustawodawca podkreśla, że przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą w imieniu własnym, co świadczy o jego autonomii prawnej i nabywaniu bezpośrednim praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych. W ten sposób przedsiębiorca staje się samodzielnym podmiotem w obrocie gospodarczym, który w sposób bezpośredni może nabywać wierzytelności i zaciągać zobowiązania³¹³. Prowadzenie działalności gospodarczej we własnym imieniu nie jest równoznaczne z osobistym wykonywaniem określonych czynności przez przedsiębiorcę. Może on bowiem tworzyć zakłady pomocnicze, filie, a także ustanawiać swoich pełnomocników i prokurentów³¹⁴. Bezspornie najważniejszym atrybutem przedsiębiorcy jest wykonywanie przezeń działalności gospodarczej. Momentem kluczowym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy jest faktyczne podjęcie i prowadzenie działalności

³¹¹ P. Kubiński, *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Warszawa 2008, s. 47; M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim...*, op. cit. s. 74.

³¹² A. Kidyba, *Prawo Handlowe*, Warszawa 2006, s. 13

³¹³ P. Kubiński, *Kodeks Spółek Handlowych, Uwagi ogólne*, cz. II, PP 2002, nr 2(66) s. 100 i n.

³¹⁴ Z. Leoński, *Ustawa o działalności gospodarczej z komentarzem* (red.), Z. Niewiadomski, M. Waligórski, Warszawa/Poznań 1992. s. 16.

gospodarczej, a nie jedynie posiadanie zamiaru jej wykonywania w przyszłości. Może ono nastąpić po dokonaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej³¹⁵. Literatura naukowa uważa ten moment za wyrażenie w sposób formalny zamiaru podjęcia działalności gospodarczej, ale wskazuje także, że za faktyczne rozpoczęcie takiej działalności uznaje się wystawienie pierwszej faktury za dostarczony towar lub wykonaną usługę³¹⁶. Przepisy jednoznacznie wskazują, że tam gdzie mamy do czynienia (tak jak w usługach ochrony osób i mienia) z koncesjonowaniem działalności gospodarczej, przedsiębiorca może ubiegać się o uzyskanie koncesji dopiero wówczas, gdy dokona wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (dotyczy osób fizycznych) lub wpisu do rejestru sądowego (przedsiębiorca nie będący osobą fizyczną). Zasady wpisu do rejestru zostały uregulowane w Ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym³¹⁷ oraz ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym³¹⁸. Celem utworzenia Krajowego Rejestru Sądowego było powstrzymanie rozwoju szarej strefy w gospodarce rynkowej, a także zapewnienie pewności i bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym. Stworzono więc centralny rejestr, który jest prowadzony przez sąd rejestrowy. Zbierane są w nim dane w systemie informatycznym, gromadzone przez różne sądy rejestrowe. To pozwoliło na utworzenie Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, która jest wydzielonym ogniwem Ministerstwa Sprawiedliwości z oddziałami funkcjonującymi przy poszczególnych sądach rejestrowych. Doktryna stoi na stanowisku, że rejestr sądowy, bez względu na swą formułę elektroniczną, jest prowadzoną przez sąd publiczną księgą, której celem jest ujawnianie przewidzianych prawem okoliczności dotyczących podmiotów podlegających obligatoryjnemu wpisowi³¹⁹. Ewidencja działalności gospodarczej została reaktywowana do polskiego prawa ustawą z dnia 14

³¹⁵ Art. 14 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807.

³¹⁶ M. P. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2000, s. 51.

³¹⁷ Dz. U. z 2007 r. nr 168, poz. 1186 z późn. zm.

³¹⁸ Dz. U. nr 121, poz. 770 z późn. zm.

³¹⁹ E. Marszałkowska-Krześ, *Wpisy w rejestrze przedsiębiorców dotyczące spółek handlowych*, Warszawa 2004, s. 1 i n.

listopada 2003 roku o zmianie ustawy Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw³²⁰. Zgodnie z tą regulacją ewidencja ta jest prowadzona jako powierzone zadanie administracji rządowej przez gminę właściwą terytorialnie ze względu na miejsce zamieszkania przedsiębiorcy. Ma ona charakter jawny, a jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym prowadzonym przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi³²¹. Wpis dokonywany jest odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i mimo, że jest aktem administracyjnym potwierdzającym status prawny przedsiębiorcy, nie jest decyzją administracyjną. Taką decyzją będzie natomiast odmowa dokonania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Przepisy nakładają na przedsiębiorcę obowiązek zgłaszania organowi gminy wszelkich zmian dotyczących zarówno jego osoby, jak i prowadzonej przezeń działalności.

3.2. Reglamentacja działalności gospodarczej – koncesje

Funkcjonowanie firm ochrony osób i mienia może się odbywać dopiero po uzyskaniu stosownej koncesji. Pojęcie tej konstrukcji prawnej najwcześniej, bo już w XVI wieku, pojawiło się w ustawodawstwie francuskim i dotyczyło robót publicznych. Była ona wówczas umową administracyjną, w której państwo, ograniczając swój monopol w zakresie zadań administracyjnych w obszarze działalności gospodarczej, przekazywało część swoich kompetencji podmiotom prywatnym. W ten sposób otrzymywały one uprawnienia władcze organów państwowych w zakresie objętym koncesją, a ich działalność na tym polu podlegała kontroli sądów administracyjnych. Tak więc koncesja ta była specyficzną formą administracji publicznej.

W systemie prawnym Niemiec koncesja wydawana jest jako decyzja administracyjna, na podstawie której organ państwa wyraża przedsiębiorcy zgodę na podejmowanie działań w sferze pozostającej dotychczas jako monopol państwa. Od 1925 roku w ustawodawstwie niemieckim w prawie

³²⁰ Dz. U. nr 217, poz. 2125.

³²¹ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2000, s. 121.

administracyjnym pojawiła się możliwość zawierania umów przy udzielaniu koncesji w zakresie gospodarki komunalnej. Na przykład, korzystanie z dróg i wód publicznych przez przedsiębiorcę było możliwe w drodze zawarcia umowy z organem państwowym, który występował jako reprezentant własności państwa. Ale w dalszym ciągu przed podpisaniem takiego kontraktu przedsiębiorca musiał wcześniej otrzymać decyzję administracyjną — pozwolenie na korzystanie z tych urządzeń publicznych.

Duży wpływ na rozwiązania przyjęte w prawie europejskim miały także regulacje amerykańskie, w którym koncepcja koncesji polega na zawieraniu umowy pomiędzy organem państwowym, a podmiotem prywatnym. Obecnie najczęściej mamy do czynienia z koncesjami udzielanymi na poziomie lokalnym i określającymi zarówno uprawnienia przedsiębiorcy, jak i jego obowiązki, które dotyczą także kształtowania poziomu cen, a więc są poważną ingerencją w wolność prowadzonej działalności gospodarczej. Ostatnio na rynku amerykańskim obserwuje się zastępowanie klasycznej koncesji zawieraniem kontraktów pomiędzy władzą lokalną, a podmiotami prywatnymi. Nadzór nad przestrzeganiem jej warunków i zapisów powierzany jest specjalnym komisjom działającym przy tych organach władzy.

W prawie polskim kwestie związane z obowiązkiem uzyskiwania koncesji przed rozpoczęciem reglamentowanej przez państwo działalności są obecnie określone w ustawie z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej³²². Art. 46. ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy stanowi, że uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia. Udzielanie, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu należy do ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji, a więc w przypadku usług ochrony osób i mienia do ministra spraw wewnętrznych³²³.

Art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia przewiduje, że koncesję wydaje się na wniosek: przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, jeżeli osoba ta posiada licencję pracownika ochrony drugiego stopnia, lub przedsiębiorcy innego niż osoba fizyczna, jeżeli taką licencję posiada co najmniej jedna osoba będąca współlnikiem spółki cywilnej, jawnej lub komandytowej, członkiem zarządu, prokurentem lub pełnomocnikiem ustanowionym przez przedsiębiorcę

³²² Dz.U. 2004 Nr 173 poz. 1807.

³²³ Z. Leoński, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 32.

do kierowania działalnością określoną w koncesji. Do wniosku należy dołączyć oryginały dokumentów w formie poświadczonej kopii lub poświadzonego tłumaczenia.

Wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać:

- nazwę firmy przedsiębiorcy;
- oznaczenie jego siedziby i adresu lub adresu zamieszkania;
- numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- określenie zakresu i form wykonywanej działalności gospodarczej, na którą ma być udzielona koncesja;
- datę rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją;
- adresy miejsc wykonywania działalności gospodarczej objętej wnioskiem;
- dane przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, osób uprawnionych lub wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania przedsiębiorcy, prokurentów oraz pełnomocnika ustanowionego w celu kierowania działalnością określoną w koncesji (dane te winny zawierać: imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo, numer PESEL o ile został nadany, serię i numer paszportu albo innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz adresy zamieszkania tych osób na pobyt stały i czasowy; należy też podać informację o posiadaniu licencji drugiego stopnia, ze wskazaniem jej numeru, daty jej wydania i organu, który ją wydał).

Do wniosku przedsiębiorca dołącza też informacje o posiadanych koncesjach, zezwoleniach lub wpisach do rejestru działalności regulowanej oraz zaświadczenie albo oświadczenie o niezaleganiu z wpłatami należności budżetowych. Takie oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań³²⁴.

³²⁴ C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 64-65; Por.: C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.

Aby wniosek był kompletny należy dołączyć do niego następujące dokumenty:

- kopię dokumentu potwierdzającego posiadanie licencji pracownika ochrony drugiego stopnia;
- oświadczenie o niekaralności przedsiębiorcy oraz osób, o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt 6 cyt. ustawy, obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które mogą korzystać ze swobody przedsiębiorczości na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;
- listę udziałowców lub akcjonariuszy, posiadających co najmniej 50% udziałów lub akcji (dotyczy przedsiębiorcy innego niż osoba fizyczna).

Organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji lub ograniczyć jej zakres w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmówić zmiany koncesji w przypadku, gdy:

- przedsiębiorca nie spełnia określonych w ustawie warunków wykonywania działalności objętej koncesją;
- ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli;
- przedsiębiorcy, któremu w ciągu ostatnich trzech lat cofnięto koncesję na działalność określoną ustawą z przyczyn wymienionych w art. 22 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 cyt. ustawy, lub przedsiębiorcę reprezentuje osoba, która była osobą uprawnioną do reprezentowania innego przedsiębiorcy lub była jej pełnomocnikiem ustanowionym do kierowania działalnością określoną w koncesji, a jej działalność spowodowała wydanie decyzji cofającej koncesję temu przedsiębiorcy;
- przedsiębiorcy, którego w ciągu ostatnich trzech lat wykreślono z rejestru działalności regulowanej z powodu złożenia oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym;
- gdy w stosunku do przedsiębiorcy otwarto likwidację albo ogłoszono upadłość.

Reasumując, Minister Spraw Wewnętrznych wydaje koncesję na wniosek osoby zainteresowanej prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, gdy wnioskodawca spełnia wszystkie warunki objęte koncesjonowaniem³²⁵. Zgodnie z zasadą wolności gospodarczej, nie ma ograniczeń co do typu przedsiębiorcy, który wnioskuje o koncesję działalności gospodarczej w zakresie osób i mienia. Wnioskodawcą w tej mierze może być przedsiębiorca będący osobą fizyczną, jeśli ma licencję drugiego stopnia pracownika ochrony fizycznej, bądź pracownika zabezpieczenia technicznego, jak również przedsiębiorca inny niż osoba fizyczna, jeżeli licencję, o której była mowa, ma co najmniej jedna osoba będąca wspólnikiem spółki osobowej.

Zgodnie z zasadą wolności gospodarczej działalność w zakresie ochrony osób i mienia mogą prowadzić również spółki prawa handlowego oraz spółdzielnie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określa w rozporządzeniu rodzaje dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji w zakresie świadczenia usług ochrony osób i mienia³²⁶.

Przedsiębiorca prowadzący działalność koncesjonowaną w zakresie ochrony osób i mienia jest zobowiązany, m. in. do złożenia informacji o podjęciu działalności gospodarczej, prowadzenia i przechowywania dokumentów związanych z działalnością przedsiębiorcy, spełnienia przez przedsiębiorcę niebędącego osobą fizyczną określonych wymogów w zakresie licencji³²⁷.

Elementem wpływającym pozytywnie na treść ustawy jest to, że pracodawca określa wymogi formalne koncesji³²⁸.

³²⁵ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 1994 r., który zawiera stwierdzenie, że organ koncesyjny jest uprawniony do badania wymogów niezbędnych do uzyskania koncesji przez przedsiębiorcę.

³²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 roku w sprawie rodzajów dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie osób i mienia, Dz. U Nr 69, poz. 457; Por.: G. Gozdór, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 102; Ed. Ura, *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Rzeszów 1998.

³²⁷ Art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.

³²⁸ Ibidem art. 18 ust. 1:

"1) firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo adresu zamieszkania;

W tym miejscu pracy warto zaznaczyć, iż ustawa o ochronie osób i mienia nie reguluje kwestii dotyczących ponownego ubiegania się o udzielenie koncesji w zakresie ochrony osób i mienia, jednak zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1, 2 cytowanej ustawy mówi, że o ponowne ubieganie się o udzielenie koncesji w tym samym zakresie można ubiegać się nie wcześniej niż po upływie trzech lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu koncesji³²⁹. Wobec tego zapisu i całej ustawy *lex generalis* stanowa Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. We wszystkich sprawach dotyczących się koncesjonowania w zakresie ochrony osób i mienia, np. przepisy dotyczące ponownego udzielenia koncesji, wniosku koncesji itp. itd. stosuje się przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

3.3. Pojęcie ochrony

Przez ochronę osób należy rozumieć działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej³³⁰. Natomiast ochrona mienia to działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony. W myśl ustawy, ochrona osób i mienia realizowana jest w formie bezpośredniej ochrony fizycznej, która może mieć

1a) numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);

2) imiona i nazwiska wspólników lub członków zarządu, prokurentów oraz pełnomocników w razie ich ustanowienia, ze wskazaniem osób posiadających licencję drugiego stopnia;

3) określenie zakresu działalności gospodarczej i formy usług;

4) wskazanie miejsca wykonywania działalności gospodarczej;

5) określenie czasu jej ważności;

6) określenie obszaru wykonywania działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia oraz datę jej rozpoczęcia.”

³²⁹ W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 122.

³³⁰ M. J. Franklin, *How to Protect Others*, New York 2011, s. 5.

charakter stały lub doraźny³³¹. Może polegać na stałym dozorze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych bądź na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych. Może być realizowana także poprzez zabezpieczenia techniczne, polegające na montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania. Za ten rodzaj zabezpieczenia uznano także montaż urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatację, konserwację, naprawę i awaryjne otwieranie w miejscach zainstalowania³³².

Ochrona stała, to taka ochrona fizyczna dóbr czy wartości, która prowadzona jest w sposób ciągły, bez przerwy w miejscu i w sposób uprzednio zaplanowany poprzez przygotowanie planu ochrony. Ochrona doraźna różni się od stałej tym, że realizowana jest w sposób tymczasowy i natychmiastowy, jeśli wynika to z wystąpienia określonego zagrożenia. Bezpośrednią ochroną fizyczną będzie więc monitoring, który w praktyce sprowadza się do powiadomienia dyżurnego stacji dozoru o zdarzeniu przestępczym lub o naruszeniu obszaru chronionego na danym terenie. Powiadomienie to może mieć charakter automatyczny poprzez wzbudzenie naruszonych czujek antywłamaniowych lub może zostać wykonane poprzez wciśnięcie przycisku antynapadowego stacjonarnego bądź mobilnego, w tzw. pilocie. Może też sprowadzać się do wykonania połączenia telefonicznego z informacją o występującym zagrożeniu. Wcześniej ta forma sprawowania ochrony była uznawana za element zabezpieczenia technicznego. Bez wątpienia jest to forma wiążąca ochronę fizyczną z zabezpieczeniem technicznym i intuicyjnie traktowana jest jako stojąca de facto na pograniczu tych dwóch komplementarnych w stosunku do siebie form.

Drugą formą ochrony fizycznej, wyodrębnioną ustawowo ze względu na specyfikę działań ochronnych, jest konwojowanie wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych.

³³¹ T. Hanausek, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Toruń 1998, s. 12-14.

³³² T. Nowicki, *Ochrona osób i mienia*, Toruń 1999, s. 135; Por.: K. Włun, *Ochrona osób i mienia. Organizacja i przygotowanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych do działań w systemie obronności państwa*, Bielsko-Biała 2005, s. 10.

Wykonywanie czynności związanych z bezpośrednią ochroną fizyczną obszarów, obiektów i urządzeń powierzono specjalistycznym uzbrojonym formacjom ochronnym, to jest wewnętrznej służbie ochrony, składającej się z uzbrojonych i umundurowanych zespołów pracowników przedsiębiorstw lub jednostek organizacyjnych, specjalnie powołanych do ochrony fizycznej własnych lub będących w ich dyspozycji obszarów, obiektów czy urządzeń albo przedsiębiorcom, którzy uzyskali koncesję do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, mającym pozwolenie na broń na okaziciela lub przedsiębiorcom, którzy uzyskali taką koncesję bez przyznania im pozwolenia na broń. Ustawodawca dokonał dychotomicznego podziału zabezpieczeń technicznych na urządzenia elektroniczne i systemy alarmowe oraz urządzenia mechaniczne. Te pierwsze to głównie systemy antywłamaniowe i antynapadowe oraz telewizyjne systemy nadzoru, systemy sterujące dostępem, systemy transmitujące sygnały alarmowe, samochodowe systemy alarmowe, mieszane oraz zintegrowane systemy alarmowe. W polskim prawie nie ma odrębnych norm, które precyzyjnie określałyby jakie urządzenia należy zaliczyć do mechanicznych. Tą kwalifikację pozostawiono praktyce, która zwykła uznawać za nie przegrody budowlane, sejfy, szafy, kasety, pojemniki, teczki, zamki, blokady, kraty czy szyby. Podstawową funkcją techniczną środków ochrony mienia jest utrudnianie osiągnięcia przestępczego celu, którym z reguły jest zabór mienia. Tak naprawdę mają one uniemożliwić lub wydłużyć w czasie dostęp do dozorowanych dóbr i przekazać informację o naruszeniu obszaru chronionego.

3.4. Obszary, obiekty, urządzenia i transporty podlegające obowiązkowej ochronie

W zakresie obronności państwa, do obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie należą w szczególności zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady, w których prowadzone są prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie takiej właśnie produkcji, zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia

i sprzęt wojskowy, magazyny rezerw strategicznych³³³. W zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa są to w szczególności zakłady mające bezpośredni związek z wydobywaniem surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla państwa, porty morskie i lotnicze, banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące bądź transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach. W obszarze istotnym dla bezpieczeństwa publicznego za takowe uznano w szczególności zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a zwłaszcza elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków. Są to również zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące w znacznych ilościach materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej, a także rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory wodne i śluzy oraz inne urządzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne³³⁴.

Biorąc pod uwagę kryterium ochrony innych niż wskazane wyżej ważnych interesów państwa, są to w szczególności zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej, obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe oraz telewizyjne i radiowe, muzea i inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej oraz archiwa państwowe.

Szczegółowe wykazy obszarów, obiektów i urządzeń, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia sporządzają: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych. Umieszczenie w wykazie określonego obszaru, obiektu lub urządzenia następuje zawsze w drodze decyzji administracyjnej. Wykazy te wskazane wyżej organy przesyłają do właściwych terytorialnie wojewodów oraz na bieżąco dokonują ich aktualizacji. Wojewodowie, zgodnie ze swoją

³³³ Art. 15 Ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. Nr 229, poz. 1496.

³³⁴ Por.: K. Horak, *The New Bodyguard*, Natley Hall, United Kingdom 2012.

właściwością terytorialną, prowadzą ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie. Ma ona charakter poufny, ale informacja, że dany obszar, obiekt lub urządzenie podlega obowiązkowej ochronie ma status całkowitej jawności. Wojewodowie mogą w prowadzonej przez siebie ewidencji umieścić także znajdujące się na terenie województwa obszary, obiekty i urządzenia innych podmiotów niż te, które w sposób bezpośredni zostały wskazane w cyt. ustawie.

Jak zauważono wcześniej, obowiązkowej ochronie w określonych sytuacjach podlega także transport. Za taki właśnie, wymagający obligatoryjnej ochrony, ustawodawca uznał transport broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego wysyłany z obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie.

Obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. W toku badań ustalono, że rozwiązaniem optymalnym i najczęściej stosowanym w praktyce jest jednocześnie stosowanie obu wskazanych wyżej form ochrony³³⁵. Tak szczególnie – narzucone przez ustawodawcę – rozwiązania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obiektom podlegającym obowiązkowej ochronie, a zwłaszcza wymóg dotyczący uzbrojenia, mają swoje uzasadnienie zwłaszcza w sytuacji zagrożenia terrorystycznego. Terroryzm jest bowiem immanentną cechą współczesnej cywilizacji. Zamachy terrorystyczne, w których ginie wiele ofiar, często przypadkowych, będących cywilami, mogą wywołać destrukcyjny wpływ na życie polityczne i gospodarcze państwa. Terroryzm jest zbrodnią, która w równym stopniu dotyka zarówno ludzi z aparatu władzy, jak i tych niemających nic wspólnego z polityką. Za terrorystów uznaje się więc ludzi, którzy dla realizacji swoich motywów i celów dokonują zbrodni nie oglądając się na wielość ofiar, czy ogromne zniszczenia, jakie one powodują. Prognozy co do rozwoju terroryzmu nie są uspokajające i specjaliści obawiają się jego eskalacji³³⁶. Terroryzm jest zjawiskiem, które może zachwiać podstawami funkcjonowania państwa, destabilizując go gospodarczo i politycznie, co może dać początek otwartemu

³³⁵ K. Wiłun, *Ochrona osób i mienia. Organizacja i przygotowanie...*, op. cit., s. 106.

³³⁶ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s.31.

konfliktowi zbrojnému, a nawet wojny jak to miało miejsce w 1914 roku po zamachu w Sarajewie na austriackiego następcę tronu arcyksięcia Ferdynanda³³⁷. W organizacji państwa są elementy istotne, od których sprawnego funkcjonowania zależy często ich byt. Zniszczenie takiego elementu może przyczynić się do destrukcji całej organizacji. Terroryzm, destabilizując ośrodki gospodarcze oraz zarządzania państwem, może spowodować chaos w standardowym podejmowaniu decyzji, powodując niezadowolenie społeczne i wystąpienia przeciwko władzy państwowej postrzeganej wówczas jako organizm słaby i niezdolny do opanowania sytuacji kryzysowej. Skutki zamachów terrorystycznych mogą mieć charakter materialny, ekonomiczny, prawny, ale też psychologiczny, społeczny i organizacyjny, a z punktu widzenia czasu natychmiastowy i długofalowy³³⁸. Stąd tak ważna jest rola odpowiedniego zabezpieczenia prewencyjnego — antyterrorystycznego strategicznych dla państwa i jego gospodarki ośrodków, co wykonywane jest w praktyce przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne³³⁹.

3.5. Specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne

Przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne należy rozumieć wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, posiadających pozwolenie na broń na okaziciela. Takich podmiotów ochrony jest w Polsce 1084, z czego 265 to wewnętrzne służby ochrony, a 819 to przedsiębiorcy, którzy mają koncesje ochroniarskie oraz pozwolenia na broń na okaziciela³⁴⁰.

Wewnętrzne służby ochrony należą do kategorii specjalistycznych formacji ochronnych. Do ich głównych zadań należy zapewnianie ochrony mienia w granicach chronionych obszarów i obiektów, ochrona ważnych

³³⁷ C. Sifakis, *Encyklopedia zamachów*, Warszawa-Kraków 1994, s. 62.

³³⁸ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar...*, op. cit., Warszawa 2008, s. 32.

³³⁹ J. Kaczyński, *Taktyka działań ochronnych. Ochrona osób*, Gdańsk 2009, s. 18-32.

³⁴⁰ dane z raportu MSW na dzień 31.12.2012 r.

urządzeń jednostki znajdujących się poza granicami chronionych obszarów i obiektów, konwojowanie mienia jednostki oraz wykonywanie innych zadań określonych w planie ochrony jednostki. Obszar działań wewnętrznych służb ochrony został dookreślony Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 roku w sprawie wewnętrznych służb ochrony³⁴¹. Zgodnie z jego zapisami, służby te mają zapewniać bezpieczeństwo osób znajdujących się w granicach chronionych obszarów i obiektów jednostki, chronić obiekty, pomieszczenia i urządzenia jednostki przed dostępem osób nieuprawnionych, chronić mienie jednostki przed kradzieżą, zniszczeniem bądź uszkodzeniem, konwojować mienie jednostki, zapobiegać zakłóceniom porządku na terenie jednostki oraz powiadamiać jej kierownika o zdarzeniach powodujących naruszenie takiego porządku. Mają też obowiązek ujawniać przypadki dewastacji mienia oraz takie, które wiążą się z niezwłocznym powiadomieniem organów ścigania o czynach zabronionych i koniecznością zabezpieczenia miejsca ich popełnienia do czasu przybycia organów ścigania.

Wewnętrzna służba ochrony jest powoływana przez kierownika jednostki organizacyjnej, który musi wcześniej uzyskać na to zgodę właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Należy pamiętać, że kierownik takiej jednostki, zamiast tworzyć wewnętrzną służbę ochrony, może skorzystać z usług ochronnych przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, i dodatkowo posiada pozwolenie na broń, na okaziciela. Wewnętrzna służba ochrony może też zostać utworzona na mocy decyzji administracyjnej wydanej przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji, zezwalającej na powołanie takiej służby w jednostce organizacyjnej, w której skład nie wchodzi obszary, obiekty czy urządzenia umieszczone w ewidencji prowadzonej przez wojewodę. Taka decyzja wydawana jest na wniosek kierownika jednostki umotywowany ważnym interesem gospodarczym bądź publicznym. Zezwolenie na utworzenie wewnętrznej służby ochrony, o którym mowa nie może być wydane, jeżeli plan ochrony nie zawiera kompletnej informacji, wymaganej w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia lub jednostka wnioskująca nie zapewnia spełnienia warunków wynikających

³⁴¹ Dz. U. Nr 4, poz. 31 z 1999 r.

z przepisów wydanych na podstawie tejże ustawy³⁴². Komendant wojewódzki Policji, w drodze decyzji administracyjnej, cofa zezwolenie na działalność wewnętrznej służby ochrony jeśli: kierownik jednostki złoży stosowny wniosek, nie utworzono wewnętrznej służby ochrony w okresie 3 miesięcy od dnia wydania zezwolenia, nie usunięto w wyznaczonym terminie stwierdzonych podczas kontroli rażących uchybień lub nieprawidłowości w organizacji wewnętrznej służby ochrony lub jej działalność prowadzona jest niezgodnie z zapisami określonymi w planie ochrony. Cofnięcie zezwolenia następuje także w sytuacji, gdy ustały okoliczności, dla których było ono wydane. Od decyzji komendanta wojewódzkiego Policji, kierownikowi jednostki organizacyjnej przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Policji.

Powołanie wewnętrznej służby ochrony, tak na obszarach, obiektach i urządzeniach wymagających obowiązkowej ochrony, jak i poza nimi, wymaga potwierdzenia przez komisję powoływaną przez komendanta wojewódzkiego Policji.

W prowadzonej działalności wewnętrznej służby ochrony podlegają kierownikowi jednostki organizacyjnej lub osobie pisemnie przez niego upoważnionej i bezpośrednio mu podporządkowanej. To drugie rozwiązanie, polegające na cedowaniu uprawnień, w praktyce spotyka się najczęściej. Osoba upoważniona musi jednak posiadać licencję pracownika ochrony II stopnia. Kierujący pionem bezpieczeństwa pracownik, jeśli nie spełnia tego warunku, może mianować podległego sobie szefa wewnętrznej służby ochrony.

Struktura organizacyjna wewnętrznej służby ochrony pozwala na tworzenie w niej oddziałów, pododdziałów i samodzielnych posterunków oraz tworzenie następujących stanowisk służbowych: szefa ochrony, zastępcy szefa ochrony, dowódcy zmiany, starszego wartownika-konwojenta, wartownika-konwojenta oraz młodszego wartownika-konwojenta. Obowiązuje jednolite umundurowanie złożone z ubioru specjalnego, który przysługuje pracownikom tworzącym grupy konwojowe i pracownikom wewnętrznej służby ochrony działającej w Zamku Królewskim w Warszawie i na Wawelu oraz z ubioru służbowego przysługującego wszystkim pozostałym pracownikom

³⁴² Art. 7 ust. 2 Ustawy o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.

wewnętrznych służb ochrony w Polsce. Pracownicy zatrudnieni w tych służbach są wyposażeni w łączność bezprzewodową, kamizelki i hełmy kuloodporne, maski przeciwgazowe, latarki elektryczne, środki opatrunkowe oraz środki transportu. Posiadają także broń oraz środki przymusu bezpośredniego, takie jak kajdanki, wielofunkcyjne pałki obronne, psy obronne, paralizatory elektryczne, broń gazową i miotacze gazu. Trzeba mieć na uwadze fakt, że zarówno paralizatory elektryczne, jak i broń gazowa oraz ręczne miotacze gazu – zgodnie z przepisami — są bronią, stąd winny być traktowane jako uzbrojenie.

Warunki i tryb tworzenia wewnętrznych służb ochrony w ramach struktur podległych Ministrowi Obrony Narodowej określa Rozporządzenie MON z dnia 2 czerwca 1999 roku w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenie komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej³⁴³. Zgodnie z tą regulacją prawną, oddziały wart cywilnych tworzy właściwy dowódca rodzaju Sił Zbrojnych, Dowódca Garnizonu Warszawa, Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Szef Inspektoratu Uzbrojenia, Szef Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej oraz szefowie (dyrektorzy) jednostek organizacyjnych, na wniosek podporządkowanych im dowódców jednostek wojskowych. Powstają tym samym dwie kategorie oddziałów wart cywilnych: I kategorii – przy liczbie wartowników ponad 30, lub II kategorii – przy liczbie wartowników do 30. W skład oddziału wart cywilnych wchodzi pracownicy ochrony: komendant, zastępca komendanta, dowódcy wart i wartownicy.

Do zakresu działania oddziału wart cywilnych należy w szczególności:

- zapewnienie ochrony mienia wojskowego w granicach chronionych obszarów i obiektów jednostek wojskowych;
- zapewnienie ochrony terenów i obiektów jednostek wojskowych oraz ważnych urządzeń jednostek wojskowych, znajdujących się poza granicami chronionych obszarów i obiektów;
- kontrolowanie dokumentów uprawniających do wstępu, wjazdu i przebywania na terenach jednostek wojskowych, wynoszenia lub wywożenia mienia oraz wnoszenia lub wwożenia przedmiotów i materiałów niebezpiecznych, a także uniemożliwienie wejścia osób

³⁴³ Dz. U. Nr 58, poz. 619 z dn. 26 czerwca 1999 r.

postronnych na tereny jednostek wojskowych oraz do obiektów chronionych;

- konwojowanie mienia wojskowego, materiałów niejawnych, wartości pieniężnych, przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych jednostki wojskowej;
- oraz współpraca z Żandarmerią Wojskową i wojskowymi organami porządkowymi na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. Szczegółowy zakres działania służby ochronnej określają dowódcy jednostek wojskowych, na podstawie odrębnych przepisów.

Broń palna i amunicja dla pracownika ochrony przydzielana jest rozkazem dowódcy jednostki wojskowej. Pracownik ochrony może być w nią wyposażony podczas pełnienia służby ochronnej i konwojowania oraz w czasie programowych szkoleń. Zgodnie z § 13 cyt. rozporządzenia oddział wart cywilnych powinien posiadać broń palną i amunicję oraz środki przymusu bezpośredniego dla pełnego stanu pracowników ochrony zatrudnionych w danej jednostce wojskowej. Osoba ubiegająca się o zatrudnienie na stanowisku wartownika jest obowiązana posiadać licencję pracownika ochrony fizycznej pierwszego stopnia, zaś osoba aplikująca na stanowisko komendanta, jego zastępcy lub dowódcy warty jest obowiązana posiadać licencję pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia. Pracownicy ochrony powinni posiadać aktualne wyniki badań lekarskich i psychologicznych stwierdzające przydatność do wykonywania powierzonych im zadań³⁴⁴. Otrzymują oni umundurowanie służbowe na koszt jednostki wojskowej, w której są zatrudnieni. W skład tego umundurowania wchodzi: mundur, kurtka zimowa, czapka letnia i zimowa oraz koszulka-bluzka i rękawice polowe - koloru czarnego w nieregularne plamy o różnych odcieniach czerni i szarości, obuwie, pas główny, peleryna, rękawiczki dziane i szalo-kominiarka koloru czarnego. Pracownicy ochrony na umundurowaniu są zobowiązani nosić oznaki stanowisk służbowych w kolorze pomarańczowym oraz odznakę służbową.

³⁴⁴ Z. Cisowski, *Organizacja i funkcjonowanie służb ochrony osób i mienia*, Szczytno 2002, s. 41-45.

Wewnętrzne służby ochrony, powołane przez przedsiębiorców, mogą wykonywać także usługi komercyjne w zakresie ochrony osób i mienia poza terenem chronionej jednostki jeśli wcześniej uzyskają koncesję, o której mowa w art. 15 ustawy o ochronie osób i mienia.

Wewnętrzne służby ochrony w zakresie ochrony osób i mienia mają obowiązek ustawowy współpracy z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi).

3.6. Plan ochrony

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia, kierownik jednostki organizacyjnej, który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urządzeniami umieszczonymi w ewidencji prowadzonej przez właściwego terytorialnie wojewodę, lub też upoważniona przez niego osoba, jest obowiązany uzgadniać z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Policji plan ochrony tych obszarów, obiektów i urządzeń. Plan ochrony powinien uwzględniać charakter produkcji lub rodzaj działalności jednostki, zawierać analizę stanu potencjalnych zagrożeń i aktualnego stanu bezpieczeństwa jednostki, podawać ocenę aktualnego stanu ochrony jednostki oraz zawierać dane dotyczące specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, a w szczególności:

- stan etatowy;
- rodzaj oraz ilość uzbrojenia i wyposażenia;
- sposób zabezpieczenia broni i amunicji.

Musi także zawierać dane dotyczące rodzaju proponowanych zabezpieczeń technicznych oraz zasady organizacji i wykonywania zadań ochronnych jednostki. Może go sporządzić wyłącznie osoba, która posiada licencję pracownika ochrony fizycznej II stopnia. Praktyką jest, że kierownik jednostki, który najczęściej nie posiada takich kwalifikacji, zleca to zadanie osobie spełniającej to wymagane ustawowo kryterium. Uzgadnianie planu ochrony nie jest czynnością jednorazową, ale procesem, w którym dwie strony (to jest kierownik jednostki i komendant wojewódzki Policji), prowadzą roboczy dialog, prezentując różne koncepcje ochronne i argumentując zastosowanie

konkretnych rozwiązań zabezpieczających, dążą do wypracowania optymalnych zasad bezpieczeństwa dla danego obszaru, obiektu czy urządzenia. Końcowym efektem takiej dyskusji jest finalne uzgodnienie planu. Należy przy tym pamiętać, że żaden plan ochrony nie ma charakteru stałego i nie jest stworzony raz na zawsze. Jeśli następuje zmiana determinantów zagrożeń, zmienia się charakter produkcji prowadzonej przez jednostkę organizacyjną albo ulega ona rozbudowie czy wprowadza zmiany strukturalne, to w naturalny sposób implikuje to konieczność wprowadzenia zmian także w sprawowanej ochronie, zarówno w zakresie ochrony fizycznej, jak i zabezpieczenia technicznego. Każda zmiana w planie ochrony jest dokonywana w takim samym trybie, jak uzgodnienie planu³⁴⁵.

Komendant wojewódzki Policji przy uzgadnianiu planu ochrony bierze pod uwagę potencjalny stan zagrożenia jednostki oraz wymagania określone w obowiązujących przepisach prawa. Uzgodnienie to nie jest decyzją administracyjną, stąd forma wyrażenia stanowiska akceptującego dla danego planu należy do uznania komendanta wojewódzkiego Policji. Z reguły jest to pismo zawierające informację adresowaną do kierownika jednostki podlegającej obowiązkowej ochronie, że proces uzgodnień został zakończony, a plan ochrony uważa się za uzgodniony.

Odmowa uzgodnienia planu ochrony następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której w ramach postępowania dwuinstancyjnego, kierownikowi jednostki przysługuje prawo odwołania się do Komendanta Głównego Policji. W ramach rozpatrzenia takiego odwołania Komendant Główny Policji wydaje decyzję:

- w której uchyła wcześniejszą decyzję komendanta wojewódzkiego Policji, kierując ją do ponownego rozpatrzenia, ze wskazaniem zagadnień wymagających uzupełnienia bądź wyjaśnienia;
- uchyleniu decyzji komendanta wojewódzkiego Policji i uzgodnieniu planu ochrony;
- podtrzymującą decyzję komendanta wojewódzkiego Policji odmawiającą uzgodnienia planu ochrony.

³⁴⁵ J. Kaczyński, *Taktyka działań ochronnych...*, op. cit., s. 33-40.

Taka decyzja Komendanta Głównego Policji może zostać przez kierownika jednostki zaskarżona do Sądu Administracyjnego.

Wraz z planem ochrony, uzgodnieniu podlegają także załączniki, czyli instrukcje, o ile związane są bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa chronionego obszaru czy obiektu. Instrukcje są to procedury dotyczące organizacji pracy, mające wpływ na prawidłową i bezpieczną realizację zadań przez określoną jednostkę, jak również reguły wskazujące algorytm postępowania bezpośrednio związany z zapobieganiem zagrożeniom lub reakcją na zaistniałe zagrożenie, wprowadzone przez kierownika jednostki odpowiadającego za obszary, obiekty i urządzenia³⁴⁶. Tak więc komendant wojewódzki wraz z planem ochrony uzgadnia także instrukcje: ruchu materiałowo-osobowego, przechowywania kluczy, współpracy z Policją, konwojowe, obsługi systemów i urządzeń sygnalizacji alarmowej, postępowania w sytuacjach szczególnych (włamanie, napad, podłożenie ładunku wybuchowego, przesyłka niebezpieczna, powódź, pożar), działania grup interwencyjnych.

W formie załączników do planu ochrony są także informacje takie, jak: szkice sytuacyjne określające granice obiektów i budynków, istotne instalacje i urządzenia, miejsca szczególnie zagrożone, dyslokacja służb ochrony, punkty rozmieszczenia posterunków, trasy patroli, rejony obchodów, kierunki ewakuacji osób, dokumentacji i mienia. Załącza się w tej formie także miejsca zajmowane w obiekcie przez podmioty nie należące do struktury jednostki oraz projekt proponowanego zabezpieczenia technicznego, który może być sporządzony wyłącznie przez osobę, która posiada licencję pracownika zabezpieczenia technicznego II stopnia. Szczególne znaczenie, z punktu widzenia niniejszego opracowania ma instrukcja współpracy z Policją, określająca wzajemne zobowiązania. Stąd konieczne są wstępne konsultacje prowadzone z właściwym miejscowo komendantem jednostki organizacyjnej Policji (komendant powiatowy, rejonowy lub miejski Policji) dla uzyskania jego zgody odnośnie proponowanej treści zapisów. To on będzie — z reguły w formie pisemnej — akceptował ten dokument, który wraz z całością planu ochrony będzie przedmiotem uzgodnienia przez jego przełożonego — właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji.

³⁴⁶ W. Bejgier, B. Stanejko, *Ochrona osób i mienia*, Warszawa 2012, s. 157.

Instrukcja współpracy z Policją winna zawierać następujące elementy składowe:

- wskazanie osoby odpowiedzialnej za bezpośrednie, bieżące kontakty z Policją;
- wskazanie funkcjonariusza Policji wyznaczonego do takich kontaktów;
- określenie sposobu, zakresu i trybu wzajemnego informowania o sprawach istotnych dla bezpieczeństwa obiektu.

W instrukcji tej należy także umieścić informacje:

- kto będzie wykonywał usługę ochrony osób i mienia;
- jaki zostanie użyty system zabezpieczenia technicznego;
- jaki będzie zakres ochrony fizycznej, ze wskazaniem rozmieszczenia grup interwencyjnych i stacji monitoringu z podaniem sposobu jej działania;
- wskazujące osoby odpowiedzialne za ochronę obiektu z podaniem ich numerów telefonicznych;
- określające ilość pracowników ochrony, rodzaje służb i ich dyslokację;
- charakteryzujące w sposób ogólny specyfikę obiektu;
- o obiektach, miejscach i urządzeniach charakteryzujących się podwyższonym ryzykiem, których destrukcja może stanowić wysokie zagrożenie dla bezpieczeństwa.

3.7. Pracownicy ochrony

Pracownik ochrony to osoba posiadająca licencję pracownika ochrony fizycznej lub licencję pracownika zabezpieczenia technicznego i wykonującą zadania ochrony w ramach wewnętrznej służby ochrony albo na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, lub osoba wykonującą zadania ochrony w zakresie niewymagającym licencji. Wyróżnia się zatem dwa rodzaje pracowników ochrony, to jest takich, którzy posiadają licencję pracownika ochrony fizycznej albo zabezpieczenia technicznego i takich, którzy takiej licencji nie mają. Zgodnie z art. 26 ust.1 ustawy o ochronie osób

i mienia, licencja pracownika ochrony fizycznej pierwszego stopnia wymagana jest do wykonywania czynności, w zakresie bezpośredniej ochrony fizycznej przez³⁴⁷:

- członków specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych;
- członków zespołów konwojujących wartości pieniężne oraz inne przedmioty wartościowe lub niebezpieczne;
- pracowników ochrony wykonujących bezpośrednio czynności związane z ochroną osób;
- osoby nadzorujące i kontrolujące pracę pracowników ochrony fizycznej nieposiadających licencji;
- pracowników ochrony mających prawo do środków ochrony w postaci środków przymusu bezpośredniego i broni;
- pracowników ochrony wykonujących zadania na obszarach, w obiektach i urządzeniach podlegających obowiązkowej ochronie.

Licencja to zezwolenie na wykonywanie zadań związanych z ochroną osób i mienia w zakresie wymaganym ustawą.

Kwalifikacje pracownika ochrony fizycznej - licencja I i II stopnia

Art. 26 ust. 2 cyt. ustawy stanowi, że o wydanie licencji pracownika ochrony fizycznej pierwszego stopnia może ubiegać się osoba, która:

- posiada obywatelstwo polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- ukończyła 21 lat;
- ukończyła szkołę podstawową;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych, stwierdzoną własnym oświadczeniem;

³⁴⁷ Por. L. Korzeniowski, *Wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony*, Ochr. OMZ, nr 5, s. 8-9.

- nie była skazana prawomocnym orzeczeniem za przestępstwo umyślne.

Aby taka osoba otrzymała licencję pracownika ochrony fizycznej pierwszego stopnia, musi ona posiadać nienaganną opinię wydaną przez komendanta komisariatu Policji właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania, mieć zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań, stwierdzoną orzeczeniem lekarskim, legitymować się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia, albo pełnić uprzednio nienaganną służbę w stopniu podoficera lub chorążego w Biurze Ochrony Rządu przez okres co najmniej 15 lat, lub ukończyć kurs pracowników ochrony pierwszego stopnia i zdać egzamin przed właściwą komisją.

Licencja pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia upoważnia do wykonywania wszystkich czynności, do których realizacji wymagana jest licencja I stopnia oraz do opracowywania planu ochrony, organizowania i kierowania zespołami pracowników ochrony fizycznej³⁴⁸. O wydanie licencji pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia ubiegać się może osoba, która:

- posiada obywatelstwo polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- ukończyła 21 lat;
- legitymuje się co najmniej średnim wykształceniem;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych, stwierdzoną własnym oświadczeniem,
- nie była skazana prawomocnym orzeczeniem za przestępstwo umyślne,

Licencję pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia wydaje się osobie, która spełnia wyżej wymienione warunki, posiada nienaganną opinię wydaną przez komendanta komisariatu Policji właściwego ze względu na jej

³⁴⁸ Art. 27 ust.1 Ustawy o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn.zm.

miejsce zamieszkania, posiada zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań, stwierdzoną orzeczeniem lekarskim oraz legitymuje się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia, albo pełniła nienaganą służbę w stopniu oficera w Biurze Ochrony Rządu przez okres co najmniej 15 lat, albo ukończyła kurs pracowników ochrony drugiego stopnia i zdała egzamin przed właściwą komisją.

Licencję wydaje na czas nieokreślony, odmawia wydania, zawiesza i cofa, w formie decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się komendant wojewódzki Policji³⁴⁹. Odmowa następuje, gdy taka osoba nie spełnia wszystkich wymogów kwalifikacyjnych przewidzianych dla poszczególnych stopni licencji.

Decyzję o cofnięciu licencji komendant wojewódzki Policji wydaje wówczas, gdy pracownik ochrony utracił obywatelstwo, nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych lub prawomocnym wyrokiem został skazany za przestępstwo umyślne oraz gdy nie uzyskał nienaganej opinii bądź utracił zdolność psychiczną i fizyczną do wykonywania zadań. Podstawą takiej decyzji może też być pisemne zgłoszenie zaprzestania wykonywania czynności pracownika ochrony lub wykonywanie ich z pogwałceniem przepisów prawa.

Jeśli komendant wojewódzki uzyska informacje o wszczęciu postępowania karnego przeciwko pracownikowi ochrony w sprawach o przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu, zawiesza wówczas prawa wynikające z licencji do czasu wydania prawomocnego wyroku w toczącym się postępowaniu. W sytuacji powzięcia informacji o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia o inne rodzajowo przestępstwo, może – lecz nie musi – zawiesić prawa wynikające z licencji, aż do momentu prawomocnego rozstrzygnięcia takiej sprawy. Komendant wojewódzki Policji, w przypadku zawieszenia praw wynikających z licencji, zatrzymuje dokument stwierdzający posiadanie licencji. Natomiast pracodawca jest zobowiązany do powiadomienia właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji o każdym przypadku rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika ochrony, z przyczyn określonych w art. 52 Kodeksu pracy. Zgodnie

³⁴⁹ Art. 30 ust.1 Ustawy o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn.zm.

z tym przepisem pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika w przypadku:

- ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych;
- popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem;
- zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.

Otrzymując taką informację, komendant wojewódzkiej Policji podejmuje decyzję o zawieszeniu bądź cofnięciu praw wynikających z licencji lub uznaje, że przyczyny rozwiązania umowy o pracę nie dają podstaw do ingerencji w uprawnienie posiadane przez zwolnionego dyscyplinarnie pracownika ochrony.

Z mocy samego prawa wygaśnięcie licencji następuje wówczas, gdy pracownik ochrony nie wykonuje swego zawodu przez okres dłuższy niż dwa lata.

Jeśli posiadacz licencji utracił dokument potwierdzający jej posiadanie, jest zobowiązany do powiadomienia o tym fakcie właściwej ze względu na miejsce swego zamieszkania komendy wojewódzkiej Policji z podaniem dokładnych okoliczności, w których nastąpiła utrata tego dokumentu. Może on też wystąpić o wydanie duplikatu licencji w sytuacji, gdy doszło do utraty lub jej zniszczenia. Do obowiązków ciążących na posiadaczu licencji należy też każdorazowe powiadamianie komendanta wojewódzkiego Policji o zmianie adresu zamieszkania, nazwiska bądź imienia. Do powiadomienia winien także dołączyć kopię dokumentu urzędowego potwierdzającego nastąpienie tych zmian.

Uprawnienia pracowników ochrony fizycznej

Pracownik ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia w granicach chronionych obiektów i obszarów ma prawo do:

- ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych oraz legitymowania osób, w celu ustalenia ich tożsamości;
- wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru lub obiektu albo stwierdzenia zakłócania porządku;
- ujęcia w granicach obszarów lub obiektów chronionych lub poza ich granicami osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji;
- użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego;
- użycia lub wykorzystania broni palnej.

Wewnętrzna służba ochrony lub przedsiębiorca, prowadzący działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia, prowadzi ewidencję notatek użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez pracowników ochrony. Użycie i wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz dokumentowanie tego użycia i wykorzystania odbywa się na zasadach określonych w Ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³⁵⁰.

Wyjaśnienia i zdefiniowania wymagają pojęcia obiektu i obszaru. Z. T. Nowicki przyjmuje, że obiekt jest to w szczególności budynek lub zespół budynków, a także wewnętrzne urządzenia (np. techniczne) oraz przynależne do nich urządzenia terenowe (np. drogi, ciągi komunikacyjne), mieszkania, pomieszczenia, lokale. Zaś obszar to część przestrzeni, która jest w wyraźny sposób wydzielona (np. ogrodzeniem) i oznaczona (np. tablicami informacyjnymi).

Granica chronionych obszarów i obiektów to specjalne, wyraźne, oznakowane oddzielenie od innych obszarów i obiektów. Wyznaczone w ten sposób granice winny odpowiadać rzeczywistemu stanowi prawnemu danej nieruchomości, czyli być zgodne z ewidencją gruntów i budynków³⁵¹. Realny

³⁵⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 628.

³⁵¹ Art. 20 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086.

problem powstaje wtedy, gdy taki grunt nie został wygradzony i nie naniesiono na nim odpowiednich znaków graficznych. Przyjmuje się, że granice chronionego obszaru bądź obiektu powinny być oznaczone tak, by osoba, w stosunku do której pracownik ochrony podejmuje interwencję nie miała żadnych wątpliwości co do miejsca, w którym się znajduje. Brak wyznaczenia granic obszaru lub obiektu chronionego skutkuje tym, że pracownik ochrony nie może tam skorzystać z uprawnień, które nadaje mu art. 36 ust. 1 cyt. ustawy. Wskazane uprawnienia przysługują pracownikowi ochrony wyłącznie podczas realizacji zadań w zakresie ochrony osób i mienia.

Prawo do ustalania uprawnień osób do przebywania na terenie obszarów i obiektów chronionych przysługuje pracownikowi ochrony tylko w sytuacji, gdy na określonym obszarze czy w obiekcie jest kontrolowany ruch osobowy. Może on być wprowadzony choćby przez regulamin pracy wydany na podstawie art. 104 Kodeksu pracy. Tam, gdzie ruch osobowy nie został określony, a na danym obszarze czy w obiekcie chronionym może przebywać każdy, gdyż dostęp tam jest swobodny i nieograniczony, ustalanie prawa do przebywania jest bezprzedmiotowe. Zadanie to pracownik ochrony dokonuje poprzez:

- sprawdzenie, czy osoba posiada przepustkę, identyfikator albo inny dokument uprawniający do przebywania na obszarze lub w obiekcie chronionym, wystawiony przez osobę zarządzającą tym obszarem lub obiektem;
- porównanie okazanego dokumentu z określonym wzorem;
- sprawdzenie okazanego dokumentu pod względem: zgodności danych personalnych w nim zawartych z tożsamością osoby oraz terminu jego ważności.

Ustalenia tego uprawnienia pracownik ochrony może dokonać także na podstawie ustnego lub pisemnego upoważnienia do przebywania przez osobę na obszarze lub w obiekcie chronionym, wydanego przez zarządzającego danym obiektem lub obszarem.

Pracownik ochrony, na żądanie osoby, w stosunku do której podejmuje wskazane czynności jest obowiązany:

- podać swoje imię i nazwisko oraz okazać licencję lub inny dokument identyfikacyjny potwierdzający uprawnienia do podjęcia czynności

w taki sposób, aby osoba, wobec której jest podejmowana ta czynność, miała możliwość odczytania i zanotowania danych zawartych w tym dokumencie;

- podać podstawę prawną i przyczynę podjęcia czynności.

Dokumentem może być nie tylko licencja pracownika ochrony, ale także identyfikator. Należy bowiem pamiętać, że do realizacji omawianego uprawnienia pracownik ochrony nie musi posiadać licencji. Właściciel firmy ochrony osób i mienia ma natomiast prawny obowiązek oznaczenia swoich pracowników w sposób jednolity, który pozwoli na ich identyfikację oraz identyfikację samego przedsiębiorcy, który ich zatrudnia³⁵². Podstawą prawną, która winna być podana przy weryfikacji uprawnień do przebywania osoby na danym terenie jest art. 36 ust. 1 pkt 1 Ustawy o ochronie osób i mienia, a przyczyną podjęcia czynności jest obowiązywanie na danym obszarze bądź w obiekcie regulowanego ruchu osobowego, który na podstawie instrukcji ruchu osobowego jest kontrolowany.

Legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości jest to ustalenie tożsamości na podstawie okazanych dokumentów. Ta czynność w pewien sposób ogranicza swobodę osoby legitymowanej, stąd powinna ona być przeprowadzona sprawnie, taktownie i tylko wtedy, gdy realnie zachodzi taka potrzeba. Taką potrzebą może być ustalenie uprawnienia tej osoby do przebywania w obiekcie, ustalenie tożsamości, gdy jest ona świadkiem jakiegoś zdarzenia lub jego sprawcą. Czynność legitymowania ma więc charakter subsydiarny w stosunku do czynności już realizowanej w toku służby przez pracownika ochrony.

Przystępując do legitymowania, pracownik ochrony wzywa osobę legitymowaną do okazania stosownego dokumentu. Tożsamość osoby legitymowanej ustala się na podstawie:

- dowodu osobistego;
- tymczasowego dowodu osobistego;
- tymczasowego zaświadczenia tożsamości;
- dokumentu stwierdzającego tożsamość cudzoziemca;
- paszportu;

³⁵² Art. 20 Ustawy o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn.zm.

- innych dokumentów potwierdzających tożsamość, zaopatrzonych w fotografię i adres zamieszkania osoby legitymowanej.

Pracownik ochrony dokonuje sprawdzenia okazanego dokumentu pod względem zgodności danych personalnych w nim zawartych z tożsamością osoby legitymowanej. W przypadku legitymowania osób znajdujących się w pojeździe, gdy uzasadniają to względy bezpieczeństwa, pracownik ochrony ma prawo żądać opuszczenia pojazdu przez te osoby.

Z czynności legitymowania pracownik ochrony sporządza notatkę służbową, zawierającą dane personalne osoby legitymowanej, wskazanie rodzaju dokumentu oraz jego numeru i serii, a także czasu, miejsca i przyczyny legitymowania.

Pracownik ochrony wzywa osobę nieposiadającą uprawnień do przebywania na obszarze lub w obiekcie chronionym albo zakłócającą porządek do opuszczenia obszaru lub obiektu, informując ją o przyczynie wydania tego polecenia³⁵³. Przed przystąpieniem do tej czynności pracownik ochrony jest obowiązany użyć zwrotu "służba ochrony" oraz podać swoje imię i nazwisko. W przypadku niepodporządkowania się wydanemu poleceniu, pracownik ochrony wzywa Policję i sporządza notatkę służbową o okolicznościach tego wezwania. Trzeba jednak zauważyć, że nieokazanie dokumentów przez osobę, wobec której czynność legitymowania jest realizowana, nie rodzi dla niej żadnych negatywnych konsekwencji. Ustawa o ochronie osób i mienia nie wskazuje wprost, by pracownik ochrony w takiej sytuacji miał prawo wezwania osoby odmawiającej poddania się czynności legitymowania do opuszczenia obiektu. Jeśli to zrobi jedynie z powodu nieokazania dokumentu stwierdzającego tożsamość, a osoba legitymowana nie podporządkuje się temu poleceniu, to ze względu na znikomą szkodliwość społeczną czynu, nie można jej postawić zarzutu o naruszenie „miru domowego” tj. występku określonego w Art. 193 kodeksu karnego, który stanowi „Kto wdziera się do cudzego domu, mieszkania, lokalu, pomieszczenia albo ogrodzonego terenu albo wbrew żądaniu osoby uprawnionej miejsca takiego nie opuszcza, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”³⁵⁴. Taka odpowiedzialność karna nie będzie

³⁵³ Ibidem Art. 36 ust. 1 pkt 2

³⁵⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1997r., nr 88 poz. 553.

miała miejsca, zwłaszcza gdy dozorowany obiekt nie podlega obowiązkowej ochronie lub ma charakter miejsca publicznego. Przez takie miejsce rozumiemy przestrzeń powszechnie dostępną dla nieokreślonej liczby osób³⁵⁵. Ustawa o ochronie osób i mienia nie wyszczególnia uprawnień pracowników ochrony ze względu na publiczny charakter danego miejsca. Istnieje jedynie dychotomiczny podział tych uprawnień ze względu na to, czy czynności są wykonywane w granicach chronionego obiektu, czy poza nimi. Pracownik ochrony ma wprawdzie prawo dokonania legitymowania osoby w miejscu publicznym, ale po stronie osoby legitymowanej nie istnieje prawny obowiązek okazania żądanego dokumentu potwierdzającego tożsamość. Taka odmowa nie jest wykroczeniem polegającym na nieokazaniu dokumentu, a co za tym idzie nie podlega odpowiedzialności określonej w art. 61 par. 2 kodeksu wykroczeń³⁵⁶. Odpowiedzialność ta, w postaci kary grzywny, dotyczy jedynie osób, które odmówiły okazania dokumentu przedstawicielowi organu państwowego lub instytucji upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania. Art. 51 Konstytucji RP³⁵⁷ jednoznacznie wskazuje, że nikt nie ma obowiązku do ujawniania informacji na temat swojej osoby, jeśli nie jest to wymagane na podstawie aktu prawnego najwyższej rangi jakim jest ustawa. Za taką informację uznaje się każdą informację dotyczącą osoby fizycznej, pozwalającą na określenie tożsamości tej osoby. Pracownik ochrony, który dozoruje powierzony mu obiekt, ma w jego granicach prawo legitymowania, celem ustalenia tożsamości osoby. Temu uprawnieniu nie towarzyszy jednak żaden ustawowy przepis sankcyjny. Dlatego też nieokazanie dokumentu tożsamości na wezwanie pracownika ochrony nie jest prawnym obowiązkiem obywatela, a stosownie do art. 31 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji RP³⁵⁸ nikogo nie wolno zmuszać do wykonywania tego, czego prawo wyrażnie mu nie nakazuje. W takiej sytuacji pracownik ochrony nie może zastosować środków przymusu bezpośredniego w stosunku do osoby, która odmawia poddania się czynności legitymowania.

³⁵⁵ A. Zoll (red), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: Komentarz do art. 117 – 227 Kodeksu karnego, s. 945, por. wyrok Sądu Najwyższego z dn. 9 listopada 1971 r., V KRN 219/71, OSN-PG 1972/2/25.

³⁵⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. 1971 Nr 12 poz. 114 z późn. zm.

³⁵⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

³⁵⁸ Ibidem

Przy ujęciu osoby stwarzającej, w sposób oczywisty, bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, pracownik ochrony jest obowiązany do³⁵⁹:

- użycia zwrotu "służba ochrony";
- wezwania osoby do zachowania zgodnego z prawem i odstąpienia od wykonywania czynności stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także chronionego mienia;
- uniemożliwienia oddalenia się osoby ze wskazanego miejsca;
- poinformowania osoby o ujęciu i jego przyczynach oraz uprzedzenia o obowiązku zastosowania się do wydawanych poleceń;
- wylegitymowania osoby ujętej w celu ustalenia jej tożsamości;
- niezwłocznego powiadomienia Policji;
- przekazania osoby ujętej przybyłym na wezwanie funkcjonariuszom Policji.

Zakłócenie porządku, czyli wywołanie stanu niepokoju, zaburzenia przyjętych zasad czy naturalnego biegu spraw, może być podstawą do podjęcia interwencji tylko wówczas, gdy ma ono charakter bezprawny. Wystarczy do tego naruszenie przepisów porządkowych, takich jak regulamin czy instrukcja, których podstawę prawną musi jednak stanowić akt prawny rangi ustawy.

Każdy przypadek ujęcia osoby pracownik ochrony jest zobowiązany udokumentować w notatce służbowej. Powinna ona zawierać w szczególności:

- dane personalne osoby ujętej;
- datę, godzinę i miejsce ujęcia;
- przyczynę ujęcia;
- datę i godzinę poinformowania oraz przekazania osoby Policji;
- numer licencji, imię i nazwisko pracownika ochrony;
- informację o ewentualnym udzieleniu pomocy przedlekarskiej i jej zakresie.

Pracownik ochrony może ująć osobę na podstawie uprawnień obywatelskich, z których może korzystać każda osoba fizyczna. Może także skorzystać

³⁵⁹ Ibidem.

z prawa przypisanego tylko pracownikom ochrony, a określonym w ustawie o ochronie osób i mienia. Przepis ten wskazuje, że pracownik ochrony ma prawo ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji. Tak więc by pracownik ochrony miał podstawę prawną do ujęcia osoby, muszą być kumulatywnie spełnione trzy przesłanki³⁶⁰:

- czyn osoby ujętej stanowi zagrożenie dla życia ludzkiego lub zdrowia, a także dla chronionego mienia;
- zagrożenie jest bezpośrednie i oczywiste;
- cel ujęcia to przekazanie osoby ujętej Policji.

Każde ujęcie winno skończyć się przejęciem osoby ujętej przez funkcjonariuszy Policji. Jest to wymóg obligatoryjny, od którego przepisy nie przewidują wyjątków.

Realizując czynność ujęcia osoby pracownik ochrony powinien dokonać sprawdzenia czy nie posiada ona przy sobie przedmiotów, które mogą być zagrożeniem dla życia i zdrowia interweniującego lub też innych osób.

Środki przymusu bezpośredniego

Licencjonowany pracownik ochrony fizycznej może stosować środki przymusu bezpośredniego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 4 Ustawy o ochronie osób i mienia zmienionej i uzupełnionej Ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³⁶¹. Należą do nich:

- siła fizyczna w postaci technik: transportowych, obrony, obezwładnienia;
- kajdanki zakładane na ręce;
- pałka służbowa;
- pies służbowy;

³⁶⁰ J. Kaczyński, *Taktyka działań ochronnych...*, op. cit., Gdańsk 2009, s. 55.

³⁶¹ Art. 2 ust. 1 pkt 20, Art. 65 pkt 1 Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

- chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających;
- przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej (paralizatory).

Pracownik ochrony może zastosować wymienione środki przymusu bezpośredniego w przypadku konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie, wolność swoją lub innej osoby; przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez siebie obszary, obiekty lub urządzenia, a także celem przeciwdziałania niszczeniu mienia. Prawo ich użycia przysługuje mu również przy ujęciu osoby, udaremnieniu jej ucieczki lub przy prowadzeniu za nią pościgu. Ich stosowanie jest też uzasadnione przy pokonywaniu czynnego oporu.

Poza granicami obiektów i obszarów chronionych pracownik ochrony ma prawo użycia środków przymusu bezpośredniego jedynie dla zapewnienia bezpieczeństwa wykonywanego konwoju lub doprowadzenia. Decyzję o użyciu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego uprawniony podejmuje samodzielnie.

Użycie siły fizycznej, nieobejmujące stosowania technik ataku, nie może polegać na zadawaniu uderzeń. Samo obezwładnienie ogranicza się więc do pozbawienia swobody ruchów lub spowodowania odwracalnej, krótkotrwałej dysfunkcji kończyn lub zmysłów. Jego celem jest wyłącznie wyeliminowanie zagrożenia ze strony osoby lub zwierzęcia lub przełamanie oporu osoby niepodporządkowującej się wydawanym na podstawie prawa poleceniom.

Kajdaneek używa się w celu częściowego unieruchomienia kończyn. Zakłada się je na ręce trzymane z tyłu. Kajdanki powinny być zakładane w miejscu odosobnionym, najlepiej przy udziale dwóch pracowników ochrony, z których jeden wykonuje tę czynność, a drugi go asekuruje. Użycie tego środka nie może stanowić dodatkowej dolegliwości dla osoby, w stosunku do której jest stosowany, dlatego też należy zadbać o to, by kajdanki nie sprawiały bólu i nie tamowały przepływu krwi.

Pałki służbowej używa się do obezwładnienia osoby przez zadanie bólu fizycznego lub do zablokowania kończyn. Wykorzystuje się ją również w celu obezwładnienia zwierzęcia. Używając takiej pałki nie wolno uderzać

i zadawać pchnięć w głowę, szyję, brzuch oraz nieumięśnione i szczególnie wrażliwe części ciała. Zabronione jest także zadawanie uderzeń rękojęcią pałki oraz stosowanie jej w stosunku do osób, którym wcześniej założono kajdanki. Wyjątkowo dopuszcza się możliwość zadawania przez pracownika ochrony uderzeń i pchnięć pałką we wszystkie części ciała, jeśli odpiesa on bezpośredni i bezprawny zamach na życie własne lub innej osoby.

Paralizator elektryczny przeznaczony jest do obezwładniania osób przy użyciu energii elektrycznej. Jeśli średnia wartość prądu w obwodzie jest większa niż 10 mA, to paralizator taki wymaga uzyskania pozwolenia, wydawanego przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji.

Nietypowym rozwiązaniem prawnym jest ograniczenie możliwości stosowania paralizatorów elektrycznych tylko do ściśle określonych miejsc³⁶². Są to następujące obiekty:

- zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały chemiczne, toksyczne i wybuchowe;
- elektrownie i ciepłownie;
- stacje telewizyjne i radiowe;
- porty lotnicze i morskie;
- dworce komunikacji kolejowej i samochodowej;
- sale operacyjne w bankach;
- sale operacyjne w urzędach pocztowych i telekomunikacyjnych;
- pomieszczenia w urzędach administracji publicznej, muzeach i archiwach.

Środków przymusu bezpośredniego można użyć po uprzednim bezskutecznym wezwaniu osoby do zachowania się zgodnego z prawem oraz po uprzedzeniu jej o zamiarze użycia tych środków. Przepisu tego nie stosuje się w przypadku, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności pracownika ochrony lub innej osoby³⁶³.

³⁶² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 1998 roku w sprawie określenia rodzajów obiektów, w których mogą być stosowane paralizatory elektryczne, Dz. U. z dn. 16 września 1998 r.

³⁶³ L. Dyduch, *Wybrane formy organizacyjne działań podmiotów uprawnionych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Warszawa 2012.

Pracownik ochrony ma obowiązek udzielenia niezwłocznie pomocy przedlekarskiej osobie, która na skutek użycia środków przymusu bezpośredniego doznała jakichkolwiek obrażeń lub pogorszenia stanu zdrowia. Na prośbę tej osoby, lub gdy istnieje taka potrzeba, pracownik ochrony winien wezwać pogotowie i zapewnić poszkodowanemu pomoc lekarską. Pracownik ochrony może odstąpić od udzielenia pierwszej pomocy, jeśli może to zagrozić życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu jego lub innej osoby oraz w sytuacji, gdy pomocy udzieliły już inne osoby zobowiązane do działań ratunkowych. W przypadku, gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego przez pracownika ochrony nastąpiło zranienie osoby, wystąpiły inne widoczne objawy zagrożenia życia lub zdrowia tej osoby, nastąpiła śmierć osoby, zniszczenie mienia lub zranienie czy śmierć zwierzęcia, jest on zobowiązany do zabezpieczenia miejsca zdarzenia, także przed dostępem osób postronnych; ustalenia świadków zdarzenia oraz powiadomienia o tym jednostki Policji.

Przy stosowaniu środków przymusu bezpośredniego pracownik ochrony musi przestrzegać szeregu zasad, do których należą³⁶⁴:

- zasada minimalizacji skutków, która oznacza że zastosowanie środków ochrony winno odbywać się tak by możliwie w najmniejszym stopniu naruszać one dobra osobiste osoby wobec której je podjęto;
- zasada ograniczenia prawnego polega na tym, że pracownik ochrony może użyć środków przymusu bezpośredniego jedynie w sytuacjach określonych przepisami prawa i to wyłącznie w stosunku do osób, które uniemożliwiają mu wykonanie zadań określonych w Ustawie o ochronie osób i mienia;
- zasada proporcjonalności to wymóg stosowania takich środków przymusu bezpośredniego, które są adekwatne do potrzeb wynikających z zaistniałej sytuacji i konieczne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym przez pracownika ochrony poleceniom;
- zasada wyłączeń podmiotowych, która wskazuje, że środków przymusu bezpośredniego nie wolno stosować wobec kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat,

³⁶⁴ W. Bejgier, B. G. Stanejko, *Ochrona...*, op. cit., s. 119.

oraz osób o widocznej niepełnosprawności. Podejmując interwencję w stosunku do tych osób pracownik ochrony może użyć wyłącznie siły fizycznej w postaci technik obezwładnienia. Wyjątkiem jest sytuacja gdy zachodzi konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie jego lub innej osoby, a użycie siły fizycznej okaże się niewystarczające lub niemożliwe. Wówczas pracownik ochrony może użyć innych środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej;

- zasada wyłączeń przedmiotowych mówi o tym, że poza granicami chronionego obiektu pracownik ochrony może użyć środków przymusu bezpośredniego jedynie w trakcie wykonywania konwoju wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych lub przy doprowadzaniu;
- zasada ostrzeżenia zobowiązuje pracownika ochrony do tego by wezwał on osobę do zachowania zgodnego z prawem oraz do uprzedzenia, że jeśli osoba nie podporządkuje się temu poleceniu to użyje wobec niej środków przymusu bezpośredniego. Pracownik ochrony może odstąpić od stosowania tej zasady wyłącznie wówczas gdy wszelka zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem utraty życia lub zdrowia pracownika ochrony, innej osoby lub chronionego mienia;
- zasada niezbędności oznacza, że pracownik ochrony ma obowiązek niezwłocznego odstąpienia od używania środków przymusu bezpośredniego jeśli osoba wobec której je zastosowano wykonała wydane polecenia;
- zasada elastycznego doboru środków określa dyrektywę jednoczesnego stosowania różnych środków przymusu bezpośredniego, o ile jest to niezbędne do podporządkowania się lub osiągnięcia pożądanego celu.

Prawo użycia broni

Użycie broni zdefiniować można jako oddanie strzału w kierunku osoby celem jej obezwładnienia, przy zastosowaniu amunicji penetracyjnej. Przez broń palną ustawodawca rozumie broń palną bojową, o której mowa w Ustawie z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji.

Pracownik ochrony ma prawo, przy wykonywaniu zadań w granicach chronionego obszaru lub obiektu, do użycia broni palnej w następujących przypadkach³⁶⁵: gdy zachodzi konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na:

- a) życie, zdrowie lub wolność jego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu;
 - b) ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu;
 - c) mienie, który stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności pracownika ochrony lub innej osoby, albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu;
- II) w razie konieczności przeciwstawienia się osobie:
- a) niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby;
 - b) która usiłuje bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania.

Przed użyciem broni palnej, pracownik ochrony jest obowiązany:

- wydać okrzyk „pracownik ochrony” i wezwać osobę do zachowania zgodnego z prawem, a w szczególności do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia oraz odstąpienia od bezprawnych działań lub użycia przemocy;
- w razie niepodporządkowania się tym wezwaniom zagrozić użyciem broni palnej okrzykiem „stój, bo strzelam”;
- oddać strzał ostrzegawczy w górę, o ile nie zagraża to życiu lub zdrowiu pracownika ochrony lub innej osoby, a czynności wyżej określone okazały się bezskuteczne.

³⁶⁵ Art. 36 ust. 1 pkt 5 lit. a Ustawy z dnia 22 sierpnia 1992 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn.zm.

Przy użyciu broni palnej pracownik ochrony zobowiązany jest stosować się do następujących zasad:

- zasady minimalizacji skutków, tak by użycie broni wyrządzało jak najmniejsze negatywne skutki dla osoby wobec której to nastąpiło i nie zmierzało do pozbawienia jej życia, a także by nie zagrażało życiu lub zdrowiu innych osób;
- zasady wyłączeń podmiotowych, która oznacza, że broni palnej nie wolno stosować wobec kobiet o widocznej ciąży, osób których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, osób w podeszłym wieku oraz o widocznej niepełnosprawności.

Pracownik ochrony jest zobowiązany powiadomić niezwłocznie o każdym przypadku użycia broni palnej lub oddaniu z niej strzału ostrzegawczego, zarówno swego bezpośredniego przełożonego jak i najbliższą jednostkę Policji. Do czasu przybycia funkcjonariuszy Policji jest zobowiązany do:

- zabezpieczenia śladów na miejscu zdarzenia i uniemożliwienie dostępu tam osób postronnych;
- ustalenia tożsamości świadków zaistniałego zdarzenia.

Jeśli na skutek użycia broni nastąpiło zranienie osoby, pracownik ochrony winien bezzwłocznie udzielić jej pomocy przedmedycznej i zapewnić pomoc lekarską.

Regułą jest, że broń palną pracownik ochrony może nosić tylko wówczas, gdy jest umundurowany lub ubrany w uniform przynależny specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej. Ideą takiego rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę było przekazanie zarówno sprawcy, jak i otoczeniu jasnego sygnału, że mają do czynienia z osobą, która ma prawo wydawania określonych poleceń pod groźbą użycia broni oraz ma prawo do legalnego jej posiadania i ewentualnego użycia. Wyjątkiem od tej zasady jest możliwość posiadania broni przez pracownika ochrony pozostającego bez umundurowania służbowego w sytuacji, gdy wykonuje on ochronę osób w miejscu publicznym. Natomiast, jeśli w takim miejscu pracownik ochrony wykonuje zadania w obszarze zabezpieczenia imprezy masowej, nie wolno mu w ogóle posiadać przy sobie broni palnej. Trudno bowiem w sposób

bezpieczny i precyzyjny, tak by nie narażać na niebezpieczeństwo osób postronnych, użyć broni w tłumie.

Poza granicami obiektów i obszarów chronionych, pracownik ochrony ma prawo użycia broni jedynie dla zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia. Pod pojęciem konwoju należy rozumieć przemieszczanie mienia, w tym wartości pieniężnych lub innych przedmiotów wartościowych, broni, amunicji, materiałów lub środków niebezpiecznych (materiałów wybuchowych, chemicznych lub radioaktywnych, środków odurzających lub substancji psychotropowych), dokumentów lub materiałów zawierających informacje niejawne; oraz zespół czynności realizowanych w związku z tym przemieszczaniem przez uprawnionego do używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej.

Uprawnienia pracowników ochrony fizycznej nieposiadających licencji

Na tle przedstawionych uprawnień, przysługujących wyłącznie pracownikom ochrony fizycznej, którzy posiadają licencje pojawia się pytanie o uprawnienia przysługujące pracownikom ochrony, którzy takiej certyfikacji nie uzyskali. Trzeba pamiętać, że właśnie oni stanowią zdecydowaną większość osób zatrudnionych w firmach ochrony osób i mienia. Z analizy aktualnego stanu prawnego wynika, że w granicach chronionych obszarów i obiektów mają oni prawo:

- ustalania uprawnień osób do przebywania na takim terenie oraz ich legitymowania celem ustalenia ich tożsamości;
- wezwania osób do opuszczenia takiego terenu w sytuacji stwierdzenia, że nie mają one uprawnień aby się tam znajdować;
- ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego, a także chronionego mienia celem niezwłocznego oddania ich Policji.

Jeśli zaś wykonują czynności ochronne poza granicami chronionych obszarów lub obiektów, mają prawo do ujęcia osoby, która w oczywisty sposób stwarza zagrożenie dla życia bądź zdrowia ludzkiego oraz dla chronionego mienia i niezwłocznie przekazać ją Policji. Pracownik nieposiadający licencji

nie ma natomiast prawa do posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego lub bronią palną w oparciu o przepisy Ustawy o ochronie osób i mienia i Ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Nie może on również wykonywać:

- bezpośredniej ochrony fizycznej w charakterze pracownika specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych;
- konwojów wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych bądź niebezpiecznych;
- zadań bezpośrednio związanych z ochroną osób;
- funkcji nadzorczych i kontrolnych w stosunku do innych pracowników, którzy podobnie jak on nie posiadają licencji;
- zadań ochronnych na obszarach i w obiektach podlegających obowiązkowej ochronie.

Taki pracownik nie ma także uprawnień do opracowywania założeń planu ochrony, do czego wymagane są kwalifikacje potwierdzone posiadaniem licencji pracownika ochrony II stopnia.

Licencja pracownika zabezpieczenia technicznego

Zgodnie z zapisem art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia, licencja pracownika zabezpieczenia technicznego pierwszego stopnia upoważnia do wykonywania czynności polegających na montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania oraz montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania.

O wydanie licencji pracownika zabezpieczenia technicznego pierwszego stopnia może ubiegać się osoba, która:

- ukończyła 18 lat;
- posiada obywatelstwo polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym

Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;

- ma pełną zdolność do czynności prawnych stwierdzoną własnym oświadczeniem;
- posiada nienaganną opinię wydaną przez komendanta komisariatu Policji właściwego na miejsce zamieszkania;
- posiada zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań stwierdzoną orzeczeniem lekarskim;
- ma stosowne wykształcenie techniczne, minimum wykształcenie zawodowe techniczne o specjalności elektronicznej, elektrycznej, łączności, mechanicznej lub ukończony kurs pracownika zabezpieczenia technicznego albo przyuczenie do wymienionych zawodów na podstawie odrębnych przepisów;
- nie była karana za przestępstwo umyślne³⁶⁶.

Licencja pracownika zabezpieczenia technicznego drugiego stopnia upoważnia do wykonywania tych samych czynności co posiadanie licencji I stopnia, a ponadto daje prawo do:

- opracowywania projektów zabezpieczenia technicznego;
- organizowania i kierowania zespołami pracowników zabezpieczenia technicznego³⁶⁷.

Osoba, która stara się o uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia w obszarze zabezpieczenia technicznego musi posiadać licencję pracownika zabezpieczenia technicznego II stopnia.

O licencję pracownika zabezpieczenia technicznego drugiego stopnia może ubiegać się osoba, która spełnia warunki określone dla kandydata do uzyskania licencji I stopnia, z tym zastrzeżeniem, że musi posiadać wykształcenie co najmniej średnie techniczne o specjalności elektronicznej, elektrycznej, mechanicznej, łączności lub stopień specjalizacji zawodowej przyznawany na podstawie odrębnych przepisów.

³⁶⁶ Art. 28 ust. 2 Ustawy o ochronie osób i mienia Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn.zm.

³⁶⁷ Ibidem, Art. 29 ust.1.

Kontrola firm ochrony osób i mienia

Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Kontrolę prowadzi osoba reprezentująca Ministra Spraw Wewnętrznych, z reguły jest to pracownik Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSW. Minister Spraw Wewnętrznych może upoważnić do takiej kontroli Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej. Organy te mają prawo cedować otrzymane upoważnienia odpowiednio na komendanta wojewódzkiego Policji lub komendanta oddziału Straży Granicznej. Organ koncesyjny może także upoważnić do kontroli inny organ państwowy wyspecjalizowany w kontroli danego rodzaju działalności. Może to być np. Najwyższa Izba Kontroli.

Organy kontroli zawiadamiają przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli. Zawiadomienia tego nie dokonuje się, w przypadku gdy:

- przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia;
- przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego;
- przedsiębiorca nie ma adresu zamieszkania lub adresu siedziby lub doręczanie pism na podane adresy było bezskuteczne lub utrudnione.

Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli zawiera oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, oznaczenie przedsiębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli, podpis osoby upoważnionej do zawiadomienia.

Czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy, albo osobie przez niego upoważnionej, legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienie to zawiera co najmniej:

- wskazanie podstawy prawnej;
- oznaczenie organu kontroli;
- datę i miejsce wystawienia;

- imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do wykonania kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej;
- oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą;
- określenie zakresu przedmiotowego kontroli;
- wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli;
- podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji;
- pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

Kontrolę przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowanego. Zakres kontroli nie może wykraczać poza zakres wskazany w upoważnieniu. Czynności kontrolnych dokonuje się w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej. W razie nieobecności kontrolowanego przedsiębiorcy, lub osoby przez niego upoważnionej, czynności kontrolne mogą być wszczęte po okazaniu legitymacji służbowej pracownikowi kontrolowanego lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę. Upoważnienie do kontroli daje kontrolującym prawo wstępu na teren nieruchomości, lokalu gdzie przedsiębiorca prowadzi swoją działalność gospodarczą oraz żądania od niego wyjaśnień zarówno w formie ustnej jak i pisemnej. Mogą także żądać udostępnienia im dokumentów, nośników informacji oraz danych związanych z zakresem prowadzonych czynności kontrolnych.

Komendant Główny Policji sprawuje nadzór nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, w zakresie³⁶⁸:

- zasad i sposobów realizacji zadań ochrony osób i mienia;
- sposobów użycia przez pracowników tych formacji środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej;
- posiadania przez pracowników ochrony niezbędnych kwalifikacji.

³⁶⁸ Art.43 Ustawy o ochronie osób i mienia.

Nadzór ten polega na:

- kontroli organizacji i zasad działania, uzbrojenia, wyposażenia oraz współpracy z innymi formacjami i służbami;
- kontroli zgodności aktualnego stanu ochrony jednostki z planem ochrony;
- wstępie na teren obszarów i obiektów, a także innych miejsc, w których jest prowadzona ochrona, oraz żądaniu wyjaśnień i udostępniania bądź wglądu w dokumentację ochronną;
- wstępie na teren siedziby przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie ochrony osób i mienia, w takich dniach i godzinach, w jakich jest prowadzona lub powinna być prowadzona działalność;
- wydawaniu pisemnych zaleceń mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej do przepisów prawa.

Naruszenia przepisów prawa i nieprawidłowości stwierdzone w ramach sprawowanego nadzoru, w terminie określonym w zaleceniu, usuwa:

- kierownik jednostki, w skład której wchodzi obszary, obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie;
- osoba działająca w imieniu lub interesie przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, posiadającego pozwolenie na broń na okaziciela;
- kierownik jednostki, w której utworzono wewnętrzną służbę ochrony.

Minister Obrony Narodowej, w takim samym zakresie jak Komendant Główny Policji, sprawuje nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi działającymi na terenach, które podlegają jego nadzorowi resortowemu, a zostały uznane za obszary i obiekty podlegające obowiązkowej ochronie. Kontrolę efektywności ochrony tych terenów sprawowaną przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne może przeprowadzać Żandarmeria Wojskowa³⁶⁹.

³⁶⁹ Ibidem, Art. 44

Komendant Główny Straży Granicznej, na tych samych zasadach, z uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego, sprawuje nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie wykonywania zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa przeprowadzaną w portach lotniczych³⁷⁰.

Upoważnienie do kontroli działalności specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, wydaje Komendant Główny Policji. Upoważnienie wydaje się policjantowi pełniącemu służbę w Komendzie Głównej Policji, komendzie wojewódzkiej Policji lub Komendzie Stołecznej Policji, wykonującemu zadania z zakresu nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi – na wniosek, odpowiednio, dyrektora właściwej komórki organizacyjnej Komendy Głównej Policji, komendanta wojewódzkiego Policji lub Komendanta Stołecznego Policji. Upoważnienie powinno zawierać:

- wskazanie podstawy prawnej kontroli;
- oznaczenie organu kontroli;
- oznaczenie podmiotu objętego kontrolą;
- stopień policyjny, imię i nazwisko, numer legitymacji służbowej policjanta upoważnionego do przeprowadzenia kontroli oraz nazwę jednostki organizacyjnej Policji, w której policjant pełni służbę;
- określenie przedmiotowego zakresu kontroli;
- określenie daty rozpoczęcia kontroli i przewidywanego terminu jej zakończenia;
- podpis i okrągłą pieczęć organu kontroli;
- datę i miejsce wydania upoważnienia;
- pouczenie o prawach i obowiązkach podmiotu objętego kontrolą.

Upoważnienie uprawnia do wstępu na teren kontrolowanego obszaru lub obiektu oraz do dostępu do wiadomości stanowiących informację niejawną, w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli³⁷¹.

³⁷⁰ Ibidem, Art. 44a.

³⁷¹ Par. 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, poz. 557.

Zakres kontroli jest dosyć rozległy i dotyczy sprawdzenia: zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z udzieloną koncesją³⁷²; przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej³⁷³. Kontrola organu koncesyjnego, ze względu na zakres może być:

- problemowa — obejmuje wybrany zakres zagadnień związanych z ochroną lub prowadzoną działalnością ochronną;
- kompleksowa — obejmuje całokształt zagadnień związanych z ochroną lub prowadzoną działalnością ochronną;

Natomiast ze względu na tryb ich wszczynania jest:

- planowa — wynika z rocznych planów kontroli specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, sporządzanych przez właściwych terytorialnie komendantów wojewódzkich Policji (Komendanta Stołecznego Policji) i zatwierdzanych przez Komendanta Głównego Policji;
- doraźna — interwencyjna, wynikająca z potrzeby zbadania nagłych zdarzeń.

Kontrolę przeprowadza się w obecności przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, posiadającego pozwolenie na broń na okaziciela, albo przedsiębiorcy, który powołał wewnętrzną służbę ochrony, albo kierownika jednostki, w której ją utworzono lub osób przez nich upoważnionych.

Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, po jednym egzemplarzu dla kontrolującego, kontrolowanego i kierownika jednostki chronionej przez specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną³⁷⁴. Powinien on zawierać w szczególności:

- nazwę i adres siedziby kontrolowanej specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej oraz miejsce przeprowadzenia kontroli;

³⁷² Art. 57 ust. 1 pkt 1 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

³⁷³ T. R. Aleksandrowicz, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 123.

³⁷⁴ Par. 7 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, poz. 557.

- imię i nazwisko kontrolowanego;
- stopień policyjny, imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolującego;
- zakres i czas trwania kontroli;
- ustalenia i wnioski;
- zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i dostosowanie działalności specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej do przepisów prawa;
- termin realizacji zaleceń.

Protokół podpisują kontrolujący i kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona. Mogą oni wnieść do protokołu, jeszcze przed jego podpisaniem, pisemne zastrzeżenia co do sposobu przeprowadzenia kontroli, ustaleń i wniosków z kontroli oraz wpisanych do protokołu zaleceń i terminu ich realizacji. Kontrolujący może utrwalić przebieg kontroli za pomocą technik audiowizualnych.

Czynności kontrolne są wykonywane poprzez sprawdzenie³⁷⁵:

- zgodności organizacji ochrony z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa;
- zgodności faktycznie wykonywanych czynności ochronnych z dokumentacją ochronną;
- uprawnień pracowników ochrony do wykonywania czynności w ramach specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej;
- zakresu i prawidłowości wykonywania zadań ochronnych przez poszczególnych pracowników ochrony;
- zgodności wyposażenia pracowników ochrony z warunkami wynikającymi z planu ochrony lub z innej dokumentacji określającej zasady wykonywania zadań ochronnych na poszczególnych stanowiskach;
- warunków przechowywania broni i amunicji oraz zgodności ewidencji broni i amunicji ze stanem faktycznym;
- prawidłowości prowadzenia dokumentacji ochronnej.

³⁷⁵Ibidem, par. 9.

Kontrolujący ma prawo wstępu na teren kontrolowanego obiektu także poza godzinami, w jakich prowadzona jest w nim działalność, tylko w obecności kierownika jednostki chronionej przez specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną lub osoby przez niego upoważnionej³⁷⁶. Sposób realizacji obowiązku kontroli i nadzoru nad firmami ochrony osób przez Ministra Spraw Wewnętrznych zbadała Najwyższa Izba Kontroli. Sprawdzeniu uległ okres od stycznia 2009 roku do grudnia 2011 roku. Wyniki przeprowadzonego badania podsumował w swoim wystąpieniu podczas posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych, pełniący obowiązki dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli Marek Bieńkowski³⁷⁷. Najpoważniejszą stwierdzoną nieprawidłowością było dokonanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych zmiany w koncesji wydanej osobie fizycznej poprzez wpisanie pełnomocnika tej osoby, mimo że miała ona prawomocnie zawieszoną licencję.

Marek Bieńkowski ocenił także efektywność działalności kontrolnej, sprawowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które odpowiada za bieżące sprawdzanie prawidłowości działania firm ochrony osób i mienia. Z jego wypowiedzi jasno wynika, że kontrole prowadzone są wyjątkowo rzadko, a powodem tego jest szczupłość personelu odpowiadającego za to tak ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa zagadnienie. Drugi ważny element wskazany przez NIK dotyczy braku systemu informatycznego, który zapewniałby szybki dostęp do informacji dotyczących podmiotów, które uzyskały koncesję na prowadzenie działalności w obszarze ochrony osób i mienia. Obecnie nie ma w państwie takiego nowoczesnego systemu ewidencji. Dużo poważniejszym problemem wydaje się jednak brak obowiązku przekazywania przez organy państwowe informacji o stwierdzonych przez nie nieprawidłowościach, mogących skutkować cofnięciem koncesji. Organy te, jeśli w ogóle informowały o takich faktach, to czyniły to bardzo opieszale. Minister Spraw Wewnętrznych, odpowiadając na raport pokontrolny NIK zadeklarował podjęcie działań mających usprawnić sprawowany przez niego

³⁷⁶ Par. 10 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, poz. 557

³⁷⁷ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 87) 23 maja 2013 r.

nadzór nad firmami ochrony osób i mienia. Przygotowywana obecnie nowelizacja Ustawy o ochronie osób i mienia uwzględnia przekazane przez NIK propozycje. Trzeba jednak zauważyć, że w okresie trzech lat, które były przedmiotem kontroli NIK, jej inspektorzy ujawnili zaledwie jedną sprawę, którą zakwestionowali jako przeprowadzoną wbrew procedurom prawnym.

Wzmocnienia kadrowego wymaga jednak pion odpowiadający w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych za to zagadnienie. Winien on także otrzymać odpowiednie narzędzia informatyczne i wsparcie ze strony innych organów państwa. Jak wynika z powyższego – konieczne są tu wspólne, systemowe działania, prowadzone tak, by problem nadzoru nad prywatnym sektorem ochrony nie był pozostawiony jedynie Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Państwo, cedując na komercyjne podmioty część swoich uprawnień w tak ważnym segmencie aktywności, jakim jest bezpieczeństwo, musi zapewnić sobie efektywny i stały nadzór nad tym, w jaki sposób uprawnienia te są realizowane. Obecnie nadzór ten jest niewystarczający.

Szkolenia kwalifikacyjne dla kandydatów na licencjonowanych pracowników ochrony

Kwestie szkoleń kwalifikacyjnych dla kandydatów na licencjonowanych pracowników ochrony zostały uregulowane Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalnego zakresu programów kursów pracowników ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz zakresu obowiązujących tematów egzaminów i trybu ich składania, składu komisji egzaminacyjnej i sposobu przeprowadzania egzaminu. Zgodnie z § 2 ust 1 przywołanego rozporządzenia, dokumentami potwierdzającymi uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie fizycznej ochrony osób i mienia są dyplomy i świadectwa wydawane przez szkoły publiczne, w tym wchodzące w skład centrów kształcenia ustawicznego, lub szkoły niepubliczne posiadające uprawnienia szkoły publicznej, kształcące w zawodzie pracownik ochrony, według programów nauczania uwzględniających określoną odrębnymi

przepisami podstawę programową. Dokumentami potwierdzającymi uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie fizycznej ochrony osób i mienia są również świadectwa szkół podoficerskich oraz dyplomy szkół oficerskich resortu spraw wewnętrznych i administracji w zakresie prawno-administracyjnej ochrony porządku publicznego. Świadectwa szkół podoficerskich potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie odpowiadającym pierwszemu stopniowi licencji pracownika ochrony fizycznej.

Kursy pracowników ochrony fizycznej mogą być prowadzone na zasadach określonych w przepisach o systemie oświaty albo w przepisach o działalności gospodarczej. Minimalny zakres programów kursów dla osób ubiegających się o licencję pracownika ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia został określony w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe. Kurs przygotowawczy na licencję pracownika ochrony I stopnia, zgodnie z cyt. Rozporządzeniem, obejmuje bloki:

- ogólnoprawny (trwający 50 godzin);
- dotyczący ochrony osób (30 godzin);
- ochrony mienia (70 godzin);
- wyszkolenia strzeleckiego (35 godzin);
- samoobrony i technik interwencyjnych (60 godzin).

Zajęcia prowadzone są w formie wykładów, seminariów i zajęć praktycznych z podziałem na tematy szczegółowe. Zajęcia praktyczne obejmują ćwiczenia na strzelnicy i na macie. Minimalny zakres programowy kursów dla osób ubiegających się o licencję pracownika ochrony fizycznej II stopnia przewiduje realizację trzech bloków (ogólny, prawny i zawodowy) o łącznej liczbie 240 godzin. Wśród tematów realizowanych podczas kursu znajdują się zagadnienia z ekonomii, zarządzania przedsiębiorstwem, psychologii czy tworzenia planów ochrony. Instruktorami i wykładowcami są osoby posiadające dużą wiedzę i doświadczenie w obszarach będących przedmiotem prowadzonych podczas kursów zajęć. Często są one organizowane przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów. W związku z tym w znacznej mierze kadre szkoleniową stanowią policjanci, ale także wykładowcy zatrudnieni na uczelniach wyższych. Jak wynika

z przeprowadzonych badań, metodyka prowadzonych zajęć, profesjonalna kadra oraz zakres realizowanego materiału pozwalają na dobre i gruntowne przygotowanie pracowników ochrony do realizacji przyszłych zadań. Dlatego też, tak przygotowani kandydaci do zawodu pracownika ochrony mogą z powodzeniem wspierać inne formacje w zakresie zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Mają oni dobre przygotowanie teoretyczne i praktyczne do wykonywania obowiązków i korzystania ze środków przymusu bezpośredniego oraz broni³⁷⁸.

Osoby ubiegające się o licencję zarówno pracownika ochrony fizycznej pierwszego, jak i drugiego stopnia, składają egzamin przed komisją egzaminacyjną, którą powołuje komendant wojewódzkiej Policji. Egzamin powinien być organizowany nie rzadziej, niż raz na trzy miesiące. O wyznaczeniu wskazanego terminu i miejscu jego przeprowadzenia komendant wojewódzki powiadamia Komendanta Głównego Policji.

W skład komisji egzaminacyjnej powoływanej przez komendanta wojewódzkiego Policji wchodzi:

- przedstawiciele komendanta wojewódzkiego Policji w liczbie nie większej niż trzech, w tym uprawnieni do przeprowadzania egzaminu z zakresu samoobrony, technik interwencyjnych oraz strzelectwa;
- przedstawiciel komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej wyznaczony spośród oficerów komendy wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej;
- przedstawiciel prokuratora wojewódzkiego;
- dwaj przedstawiciele wojewody (w tym jeden lekarz);
- rzeczoznawca systemów zabezpieczających.

Przewodniczącemu komisji wyznacza komendant wojewódzkiej Policji spośród swoich przedstawicieli. Z reguły jest to oficer z wydziału postępowań administracyjnych komendy wojewódzkiej Policji.

Szczegółowe tematy egzaminu pisemnego są sporządzane przez wskazaną przez Komendanta Głównego Policji jednostkę organizacyjną Komendy Głównej Policji. Są one dostarczane komisji w kopertach, które są otwierane dopiero na sali egzaminacyjnej, po zajęciu przez egzaminowanych wyznaczonych im miejsc. Za moment rozpoczęcia egzaminu uznaje się

³⁷⁸ Por.: A. Kruczewski, *Środki przymusu bezpośredniego*, Warszawa 1998.

ogłoszenie tematów jego uczestnikom. Do tego czasu stanowią one tajemnicę służbową i nie mogą być nikomu ujawniane.

Przeprowadzany przez komisję egzamin jest dwuczęściowy i składa się z części teoretycznej i praktycznej. Egzamin teoretyczny składa się z egzaminu pisemnego i ustnego, z których wystawiana jest łączna ocena. Osoba, która uzyskała ocenę negatywną z egzaminu pisemnego, nie jest dopuszczana do egzaminu ustnego. Egzamin ustny można przeprowadzić w formie pytań bezpośrednio kierowanych do egzaminowanego przez członków komisji albo pisemnych zestawów pytań losowanych przez egzaminowanego. Pisemne zestawy pytań komisja egzaminacyjna przygotowuje we własnym zakresie.

Egzamin praktyczny przeprowadzany jest z umiejętności samoobrony, technik interwencyjnych oraz strzeleckich. Warunkiem dopuszczenia do niego jest wcześniejsze uzyskanie oceny pozytywnej z egzaminu teoretycznego.

Na egzaminie mogą być także obecne następujące osoby:

- przedstawiciel podmiotu prowadzącego kursy pracowników ochrony;
- przedstawiciel przedsiębiorcy zatrudniającego zdających kandydatów;
- reprezentant izby, zrzeszenia lub stowarzyszenia pracodawców i pracowników ochrony.

Podsumowując, taka forma weryfikacji wiedzy zarówno teoretycznej, jak i umiejętności praktycznych kandydatów do zawodu pracownika ochrony sprawia, że do firm ochrony trafiają osoby o dobrym przygotowaniu, które z powodzeniem mogą świadczyć usługi w zakresie bezpieczeństwa publicznego. W toku badań ustalono, że obowiązujące do końca 2013 roku przepisy nie wymagały obowiązku okresowych, systematycznych szkoleń doskonalących, które utrwalałyby zdobyte umiejętności i byłyby okazją do aktualizacji wiedzy w zakresie obowiązujących przepisów prawnych. Właściciele firm ochrony nie mieli także obowiązku organizowania szkoleń dla pracowników, którzy nie posiadają licencji, a wykonują zadania z zakresu ochrony. Jak wynika z badań, w większości przypadków sami zarządzający takimi firmami dbali o to, by pracownicy ci byli przeszkoleni co do przysługujących im uprawnień i specyfiki wykonywanych zadań. Stąd organizowali zarówno szkolenia okresowe dla pracowników posiadających licencje jak i dla tych, którzy ich nie mają. Wiązało się to dla nich z dodatkowymi kosztami, które nie były rekompensowane. Dopiero

znowelizowana Ustawa o ochronie osób i mienia wprowadziła obowiązkowe szkolenia dla wszystkich kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, które będą się odbywać co pięć lat. To krok w dobrym kierunku, choć należy zwrócić uwagę, że szkolenia doskonalące powinny odbywać się zdecydowanie częściej, tak by służyły rzeczywistemu podtrzymywaniu nabytych umiejętności, zwłaszcza w zakresie samoobrony i technik strzeleckich.

Podstawowe zmiany prawne w wykonywaniu zawodu pracownika ochrony wprowadzone znowelizowaną Ustawą o ochronie osób i mienia

Większością głosów posłów Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Prawa i Sprawiedliwości i Solidarnej Polski Sejm uchwalił w dniu 19 kwietnia 2013 roku ustawę łagodzącą wymogi dostępu do 50 zawodów, czyli pierwszą transzę deregulacji. Objęła ona także zawód pracownika ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego. Minister Sprawiedliwości, Jarosław Gowin, wyraził przekonanie, że deregulacja spowoduje wzrost liczby miejsc pracy, szczególnie dla młodego pokolenia, obniży ceny usług oraz - dzięki większej konkurencyjności - podniesie ich jakość.

Uchwalenie tej ustawy spowodowało konieczność znowelizowania Ustawy o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1997 r. w zakresie ułatwienia dostępu do zawodów pracownika ochrony fizycznej oraz pracownika zabezpieczenia technicznego. Zmiany te zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2014 r.

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 26 ustawy o ochronie osób i mienia, czynności, do których wykonywania dotychczas niezbędne było posiadanie licencji pracownika ochrony fizycznej, zarówno pierwszego, jak i drugiego stopnia, mogą być wykonywane przez każdą osobę wpisaną na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej osób i mienia.

O wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej może się ubiegać każda osoba, która:

- posiada obywatelstwa polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);

- ukończyła 21 lat;
- ukończyła co najmniej gimnazjum;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne i nie toczy się przeciwko niej postępowanie karne o takie przestępstwo;
- posiada nienaganną opinię, wydaną przez właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania komendanta Policji;
- posiada zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań, stwierdzoną orzeczeniami lekarskim i psychologicznym, których ważność nie upłynęła;
- posiada przygotowanie teoretyczne i praktyczne w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomość przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia.

Na listę mogą być wpisane również osoby, których kwalifikacje do wykonywania zawodu uznano na podstawie odrębnych przepisów.

Kandydat ubiegający się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony musi wykazać się odpowiednim przygotowaniem zarówno teoretycznym i praktycznym w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia.

Znowelizowane przepisy przewidują różne możliwości zdobycia wskazanych umiejętności. Mogą one polegać na:

- zdobyciu kwalifikacji technika ochrony fizycznej;
- ukończeniu uczelni, szkoły oficerskiej lub podoficerskiej Policji lub Straży Granicznej;
- ukończeniu kursów w przedmiotowym zakresie organizowanych przez ośrodki szkolenia Policji, Straży Granicznej lub Biura Ochrony Rządu;
- odbyciu odpowiedniego kursu zawodowego lub kursu umiejętności zawodowych realizującego niezbędny zakres merytoryczny;
- ukończeniu innych kursów potwierdzających przygotowanie teoretyczne i praktyczne prowadzonych przez publiczne i niepubliczne

placówki i ośrodki zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie przepisów o systemie oświaty;

- ukończeniu szkoleń lub kursów potwierdzających przygotowanie teoretyczne i praktyczne w niezbędnym zakresie prowadzonych przez uczelnie.

Nowelizacja przewiduje również możliwość potwierdzenia specjalistycznego przygotowania teoretycznego, w zakresie znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia, dyplomem uczelni kształcących w zakresie prawa, administracji publicznej, bezpieczeństwa narodowego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.

W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości analiza różnic kompetencji między posiadaczami tytułu technika ochrony fizycznej osób i mienia (absolwentami szkół policealnych), a pozostałymi pracownikami ochrony nie ma znaczenia dla istoty i celu wprowadzonych zmian. Nowelizacja ustaliła jedynie minimalne wymogi, jakie spełniać powinien kandydat ubiegający się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony osób i mienia. Ocena wiedzy i umiejętności pracowników oraz właściwe dostosowanie zadań zawodowych do posiadanych kwalifikacji i doświadczenia należy do kompetencji pracodawcy.

Listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej i listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego prowadzi Komendant Główny Policji w systemie teleinformatycznym. Obecnie trwają prace związane z wprowadzaniem danych do systemu, które odbywa się za pośrednictwem komendantów wojewódzkich Policji. Listy te zawierać będą następujące dane:

- numer porządkowy wpisu;
- imię (imiona) i nazwisko;
- imię ojca i matki;
- datę i miejsce urodzenia;
- adres zamieszkania;
- numer PESEL, jeżeli osoba której wpis dotyczy go posiada;
- a także informację o pełnieniu funkcji członka organu zarządzającego, prokurenta lub pełnomocnika ustanowionego do kierowania działalnością koncesjonowaną, lub prowadzeniu koncesjonowanej

działalności gospodarczej jako przedsiębiorca indywidualny lub wspólnik osobowej spółki handlowej, ze wskazaniem pełnionej funkcji oraz numeru koncesji przedsiębiorcy — jeżeli taki posiada.

Wpis na tą listę dokonywany jest na podstawie wniosku zainteresowanego i potwierdzany wydaniem zaświadczenia, natomiast odmowa takiego wpisu następuje w formie decyzji administracyjnej.

Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia nadal wymaga uzyskania koncesji, określającej zakres i formy prowadzenia tych usług.

Nie zmienił się też tryb udzielenia bądź odmowy udzielenia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, będzie udzielał lub odmawiał udzielenia, koncesji, a także będzie określał zakres działalności gospodarczej lub formy usług w zakresie usług ochrony osób i mienia.

Art. 17 znowelizowanej Ustawy o ochronie osób i mienia zwiększa liczbę podmiotów, na wnioszek których, inicjowane będzie postępowanie o wydanie koncesji. Dotychczas o wydanie koncesji mogła się ubiegać osoba fizyczna, posiadająca licencję pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia lub licencję pracownika technicznego drugiego stopnia, a także przedsiębiorca inny niż osoba fizyczna, jeżeli ww. licencję posiada co najmniej jedna osoba będąca wspólnikiem spółki cywilnej, jawnej lub komandytowej, członkiem zarządu, prokurentem lub pełnomocnikiem ustanowionym przez przedsiębiorcę do kierowania działalnością określoną w koncesji. Nowa regulacja tego przepisu zakłada, że uprawnione będą dwie grupy podmiotów. Pierwszym jest przedsiębiorca, będący osobą fizyczną, jeżeli jest on wpisany na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego. Drugą grupę stanowi przedsiębiorca inny niż osoba fizyczna, jeżeli na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego jest wpisana co najmniej jedna osoba będąca wspólnikiem spółki jawnej lub komandytowej, członkiem organu zarządzającego, prokurentem lub pełnomocnikiem ustanowionym przez przedsiębiorcę do kierowania działalnością określoną w koncesji, a pozostałe

osoby uprawnione do reprezentacji przedsiębiorcy nie były karane za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wniosek wraz z niezbędnymi dokumentami składa się do właściwego organu, co skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego.

Zmiany w Ustawie o ochronie osób i mienia wprowadziły do postępowania w sprawie udzielenia koncesji nowe rozwiązanie przewidziane w art. 24a. Zgodnie z tym zapisem organ koncesyjny może zwracać się do sądów, prokuratury, Policji, Straży Granicznej oraz organów administracji publicznej o przekazanie informacji, materiałów i danych będących w ich posiadaniu, istotnych dla prowadzonego postępowania administracyjnego.

Istotną zmianą jest wprowadzenie obowiązku posiadania przez przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia zawartej umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku tą właśnie działalnością.

Entuzjazmu i opinii przedstawianych przez inicjatora ustawy deregulacyjnej nie podzielają przedstawiciele samorządów pracowników firm ochrony osób i mienia, oceniając zaproponowane zmiany negatywnie. Wskazują, że już obecnie rynek ochrony osób i mienia jest niezwykle konkurencyjny, gdyż działa na nim ponad pięć tysięcy firm. W większości są to firmy mające zasięg lokalny, które oferują swoje usługi po bardzo niskich cenach. Uczciwą konkurencję uniemożliwiają przedsiębiorcy prowadzący działalność w formie zakładów pracy chronionej, którzy w związku z tym korzystają z szeregu ulg i dopłat ze środków publicznych.

Zdaniem pracodawców firm ochrony dalsze obniżanie — i tak dramatycznie niskich cen za świadczone usługi, nie jest już możliwe. Obecnie przeciętna stawka netto jaką otrzymuje pracownik ochrony za godzinę swojej pracy oscyluje między cztery, a pięć złotych. Biorąc pod uwagę, że na wynagrodzenia dla pracowników przeznaczają się od 85% do 90% kwoty kontraktu, to sytuacja w branży jest już teraz bardzo trudna³⁷⁹. Po zapłaceniu bardzo niskich wynagrodzeń pracowniczych na zakup radiowozów, nowoczesnych środków łączności, systemów monitoringu, broni i środków przymusu bezpośredniego pozostają bardzo skromne fundusze. A przecież

³⁷⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 87) 23 maja 2013 r.

bezpieczeństwo jest produktem, który - jeśli ma być na wysokim poziomie — musi także generować odpowiednie koszty. Zdaniem właścicieli firm ochrony proste rezerwy uległy teraz wyczerpaniu. Dalsze obniżanie cen świadczonych w branży ochrony usług może doprowadzić do eskalacji patologicznych zjawisk w obszarze zatrudnienia, powodując rozwój „szarej strefy” i zatrudnianie na tzw. umowach „śmieciowych”. Negują także stwierdzenie byłego Ministra Sprawiedliwości Jarosława Gowina jakoby ułatwienie dostępu do zawodu pracownika ochrony miało w konsekwencji doprowadzić do szerszego podejmowania tej pracy przez młodych, szukających swej szansy ludzi. To przecież oni mają być beneficjentami proponowanych zmian. Ale, jak wykazały badania, młodzi rzadko decydują się na wykonywanie tego zawodu, który jest nisko opłacany, a pomimo, że wymaga dużego zaangażowania nie cieszy się społecznym uznaniem i prestiżem. W nowej regulacji Komendant Główny Policji jest jedynie organem rejestrującym kandydatów na podstawie wniosków składanych przez przedsiębiorcę. To on jest bowiem odpowiedzialny za zgromadzenie wszystkich niezbędnych dokumentów potwierdzających przygotowanie pracownika do zawodu oraz złożenie wniosku o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony. On także musi z tego tytułu uiścić stosowną opłatę. Na przedsiębiorcy ciąży również obowiązek zawiadomienia o zmianie danych dotyczących pracownika kwalifikowanego podlegających wpisowi w ciągu 14 dni, a w sytuacji ustania zatrudnienia, nie później niż następnego dnia roboczego. To są kolejne obowiązki pracodawców, które ich zdaniem generują dodatkowe koszty. Wyceniają, że koszty szacunkowe, jakie będą musieli ponieść na personel wykonujący te nowe zadania, mogą wynieść – w przypadku firmy średniej wielkości – nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych miesięcznie. Znacznie podwyższy to koszty bieżącej działalności. Pracodawcy zarzucają rządowi, że przygotował projekt zmian bez znajomości aktualnej sytuacji na rynku ochrony osób i mienia, a efekt wprowadzanych nowelizacji może być odwrotny od zamierzonego.

Szczególnie istotnym problemem, jaki może się pojawić w związku z nowelizacją ustawy o ochronie osób i mienia może być gorsze przygotowanie pracowników ochrony do wykonywania powierzonych im zadań. Dotychczas, po zakończeniu kursu kwalifikacyjnego byli oni poddawani egzaminom państwowym weryfikującym ich wiedzę teoretyczną i umiejętności praktyczne w zakresie samoobrony i strzelania. Tylko pozytywne zaliczenie egzaminu

dawało kandydatowi do zawodu możliwość jego wykonywania. Musiał więc dobrze się przygotować, bo niepowodzenie generowało dla niego koszty związane z opłatami egzaminacyjnymi i konieczność kilkumiesięcznego oczekiwania na wyznaczenie kolejnego terminu egzaminu. Funkcjonowanie egzaminu państwowego mobilizowało także kadrę dydaktyczną prowadzącą szkolenia do jak najlepszego przygotowania swoich adeptów. Państwo, które zrezygnowało ze swego monopolu w zapewnianiu bezpieczeństwa na rzecz prywatnego sektora ochrony nie powinno rezygnować ze sprawdzania stopnia przygotowania pracowników ochrony do wykonywania zadań i korzystania z przydzielonych im uprawnień, które wiążą się przecież z ingerencją w obszar wolności obywatelskich. Powyższe wskazuje, że nie jest dobrym rozwiązaniem przerzucanie ciężaru odpowiedzialności za to, kto będzie faktycznie wykonywał szczególnie trudne i odpowiedzialne zadania w ochronie, które dotychczas wymagały posiadania licencji przez pracowników. Firmy ochrony osób i mienia są ważnym podsystemem bezpieczeństwa publicznego, dlatego też kontrola profesjonalnego przygotowania kadr, które będą stanowić o jakości jego funkcjonowania powinna należeć do państwa, które ponosi odpowiedzialność za ten ważny segment zadań. Państwo może cedować swe uprawnienia i zadania dokonując ich prywatyzacji, ale nie może zwolnić się z odpowiedzialności, która na nim — zgodnie z Konstytucją — spoczywa.

Reasumując, przeprowadzone badania wykazały, że zakres uprawnień jakimi dysponują pracownicy ochrony nie jest wystarczający z punktu widzenia powierzonych im zadań. Przysługuje im, jak wskazano, prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, które jest z pewnością szersze aniżeli uprawnienia ogólnoobywatelskie. Niestety obecnie nieokazanie dokumentów przez osobę legitymowaną nie skutkuje dla niej żadnymi prawnymi konsekwencjami. Taka odmowa nie jest bowiem wykroczeniem polegającym na nieokazaniu dokumentu, a w związku z tym nie podlega odpowiedzialności przewidzianej w art. 61 par. 2 Kodeksu wykroczeń. Odpowiedzialności tej podlegają tylko te osoby, które nie okazały dokumentu przedstawicielowi organu państwowego lub instytucji upoważnionej na podstawie ustawy do legitymowania. To powoduje, że uprawnieniu pracownika ochrony do legitymowania nie odpowiada żaden przepis o charakterze sankcyjnym, który mógłby zostać zastosowany w razie odmowy poddania się

tej czynności. To istotna wada prawna obecnych uregulowań normatywnych dotyczących uprawnień pracowników ochrony.

Badania wykazały, że pracowników ochrony dotyczą duże ograniczenia w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego. Między innymi nie mogą używać kajdanek zakładanych na nogi lub tzw. zespolonych. Są one stosowane wobec osób agresywnych czy zatrzymanych w związku z popełnieniem przestępstwa z użyciem broni palnej, materiałów wybuchowych lub innego niebezpiecznego narzędzia. Nie przysługuje im też prawo stosowania kaftana bezpieczeństwa, pasa lub siatki obezwładniającej oraz kasku zabezpieczającego, pomimo że środki te mają charakter typowo prewencyjny.

Pracownicy ochrony mają także ograniczony katalog przypadków pozwalających im na użycie środków przymusu bezpośredniego. Nie mogą ich stosować celem wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania jeśli dana osoba nie podporządkuje się wydanym przez nich poleceniom. Takiego prawa nie mają również celem przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na ich własne życie lub innej osoby. Pracownikom ochrony nie wolno używać środków przymusu bezpośredniego w celu przeciwdziałania naruszeniom porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Wyłączenie to dotyczy także ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach, które są przez nich dozorowane. Ustawodawca wykluczył także użycie środków przymusu bezpośredniego przy pokonywaniu przez pracowników ochrony biernego oporu. Uznał też, że nie mogą oni zastosować środków przymusu bezpośredniego dla przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji.

Pracowników ochrony dotyczą też ograniczenia w zakresie użycia broni palnej. Nie mogą jej użyć przy podjęciu bezpośredniego pościgu za osobą, która dokonała bezprawnego zamachu na życie, zdrowie, wolność ich lub innych osób, na ważne obiekty, nawet w przypadku, gdy stwarzała ona jednocześnie zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności. Nie przysługuje im prawo użycia broni w sytuacji pościgu za sprawcą najpoważniejszych zbrodni, takich jak: zamach terrorystyczny, zabójstwo, rozbój, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, spowodowanie niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia w wielkich rozmiarach, gwałt, wzięcie zakładnika celem przymuszenia organów

władzy do określonego zachowania. Pracownicy ochrony nie mogą też użyć broni, gdy zachodzi konieczność ujęcia sprawców tych przestępstw.

Pracowników ochrony obejmują też zakazy w obszarze wykorzystywania broni palnej. Nie mogą z niej skorzystać w celu zatrzymania pojazdu, nawet jeżeli działanie pojazdu zagraża życiu lub zdrowiu, czy też stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów. Nie wolno im także posłużyć się bronią, aby zlikwidować przeszkodę uniemożliwiającą lub utrudniającą ujęcie osoby albo ratowanie takich wartości, jak mienie, życie lub zdrowie. Pracownicy ochrony nie mogą również wykorzystać broni, dla zneutralizowania przedmiotów lub urządzeń mogących stwarzać niebezpieczeństwo wybuchu, powodujących jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia. To uprawnienie nie przysługuje im nawet w celu unieszkodliwienia zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu zarówno ich samych jak i innych osób.

Badania wskazują, że pracownicy ochrony podejmując interwencję w bezpośrednim otoczeniu chronionego obiektu nie mogą korzystać z uprawnień, które na terenie dozorowanym im przysługują zarówno w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego jak i broni palnej. Poza chronionym obiektem, w sytuacji konieczności odparcia bezprawnego zamachu na życie, zdrowie własne i innych osób, pracownicy ochrony mogą działać jedynie w oparciu o uprawnienia ogólnoobywatelskie takie jak: obrona konieczna, stan wyższej konieczności i ujęcie obywatelskie.

Na podstawie badań stwierdza się, że pracownik ochrony podczas realizacji zadań ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Pracownik ochrony wykonujący czynności na takim obszarze może być pokrzywdzonym działaniami przestępczymi określonymi w art. 222, 223 oraz 226 Kodeksu karnego³⁸⁰. Art. 222 § 1 k.k.³⁸¹ dotyczy naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem przezeń obowiązków służbowych, przewidując dla sprawcy karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Art. 223 § 1 k.k.³⁸² traktujący o czynnej napaści

³⁸⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1997r., nr 88 poz. 553.

³⁸¹ Ibidem.

³⁸² Ibidem.

na funkcjonariusza publicznego przewiduje dla sprawcy karę pozbawienia wolności od roku do lat 10. Art. 226 § 1 k.k. odnosi się do znieważenia funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem obowiązków służbowych i wprowadza za ten występki karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Art. 42 ustawy o ochronie osób i mienia przyznaje pracownikom ochrony wykonującym zadania na terenie podlegającym obowiązkowej ochronie status, z którego korzystają funkcjonariusze publiczni³⁸³. Oznacza to wprowadzenie wzmocnioną ochronę prawną-karną dla tych osób, ale nie czyni z nich funkcjonariuszy publicznych, gdyż nie ponoszą one kwalifikowanej odpowiedzialności karnej za przestępstwa indywidualne, których sprawcami są funkcjonariusze publiczni³⁸⁴. W świetle przepisów prawa pracownik ochrony zatrudniony w specjalistycznej formacji ochronnej, realizujący zadania na obszarze podlegającym obowiązkowej ochronie jest osobą pełniącą funkcję publiczną, co jednak nie skutkuje żadnymi konsekwencjami prawnymi. Z przeprowadzonych badań wynika, że pracownicy ochrony wykonujący swoje czynności na terenie obiektów, które nie są objęte obligatoryjną ochroną nie korzystają w ogóle z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, która zapewniona jest wyłącznie dla pracowników SUFO. Tak więc pracowników ochrony zatrudnionych w 4/5 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia nie chronią przepisy prawno-karne dotyczące funkcjonariuszy publicznych. Sprawcy zamachów dokonywanych w związku z pełnieniem czynności służbowych przez tych pracowników firm ochrony osób i mienia odpowiadają na zasadach ogólnych i nie ponoszą surowszej odpowiedzialności karnej.

Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia³⁸⁵ stanowi, że „obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie

³⁸³ A. Zoll (red), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: Komentarz do art. 117 – 227 Kodeksu karnego, s. 777.

³⁸⁴ G. Gozdór, *Status prawnokarny pracownika ochrony*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 3, s. 143-152.

³⁸⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.

techniczne”. Przyjęta przez kierownika jednostki koncepcja zabezpieczenia obiektu znajduje swoje odzwierciedlenie w planie ochrony. Plan ten, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, powinien być uzgadniany „z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji”³⁸⁶. To on, jako wyspecjalizowany organ administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa, ocenia czy przyjęta przez kierownika jednostki forma ochrony jest „odpowiednia”. Obecnie przepisy prawne nie wymagają by to przedstawiciel firmy ochrony, która ma zapewniać bezpieczeństwo obiektu otrzymywał od kierownika jednostki pełnomocnictwo do opracowywania planu ochrony. Może się więc zdarzyć sytuacja, że firma, która faktycznie będzie realizowała zadania ochronne zostanie całkowicie pominięta w tak ważnym dla bezpieczeństwa obiektu procesie jakim jest uzgadnianie planu ochrony.

Rozporządzenie MSWiA z dn. 18 grudnia 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy SUFO z policją, jednostkami ochrony p. poż. obrony cywilnej i strażami gminnymi w §2³⁸⁷ stanowi, że współpraca polegająca na: „wymianie informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa osób i mienia oraz zakłóceniach spokoju i porządku publicznego; współdziałaniu w celu utrzymania spokoju i porządku publicznego podczas zgromadzeń, imprez artystycznych, sportowych; współdziałaniu przy zabezpieczaniu miejsc popełnienia przestępstw i wykroczeń w granicach chronionych obiektów oraz wzajemnych konsultacjach doskonalących metody współpracy” ma być prowadzona z kierownikiem obiektu podlegającego obowiązkowej. Udział przedstawiciela firmy chroniącej taki obiekt nie jest wymagany, mimo że w tym procesie ma on do spełnienia kluczową i decydującą rolę.

Cytowany akt prawny zdefiniował współpracę wyłącznie z częścią firm prywatnego sektora ochrony, jakimi są specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. Takich podmiotów ochrony jest w Polsce obecnie 1084. Zdecydowana większość firm ochrony osób i mienia, bo aż 4116 to podmioty, które realizują swoje zadania na obszarach nie podlegających obowiązkowej ochronie. To oznacza, że ustawodawca nie określił prawnych ram współpracy

³⁸⁶ Ibidem

³⁸⁷ Dz. U. Nr 161, poz. 1108.

z tymi firmami pomimo, że wykonują one zadania, które wcześniej należały do wyłącznej kompetencji państwa.

Nieuregulowana pozostaje także współpraca Policji z firmami ochrony w przestrzeni publicznej, która nie została powierzona im do ochrony na podstawie kontraktu ze zleceniodawcą.

W toku badań ustalono, że obecne unormowania prawne nie wymagają odbycia jakiegokolwiek przeszkolenia przez osoby bez licencji, które zatrudniane są w firmach ochrony. Pracownicy ochrony posiadający licencje, także nie mają obowiązku odbywania szkoleń doskonalących ich wiedzę i umiejętności praktyczne, takich jak stosowanie środków przymusu bezpośredniego lub posługiwanie się bronią palną. Wystarczającym wymogiem jest odbycie szkolenia uwzględniającego określone bloki programowe i pozytywne zaliczenie egzaminu przed komisją, powoływaną przez właściwego miejscowo Komendanta Wojewódzkiego Policji.

Poważnym problemem jest także brak obowiązku przekazywania przez organy państwowe informacji o stwierdzonych przez nie nieprawidłowościach, mogących skutkować cofnięciem koncesji. Organy te, jeśli w ogóle informują o takich faktach, to z reguły odbywa się to z dużym opóźnieniem. Obecnie brak jest wspólnych, systemowych działań, co powoduje, że problem nadzoru nad prywatnym sektorem ochrony pozostaje wyłącznie w gestii Ministra Spraw Wewnętrznych.

Wskazane luki w obszarze uregulowań prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania firm ochrony osób i mienia utrudniają sprawną realizację powierzonych tym podmiotom zadań. Powodują także nie efektywne wykorzystanie prywatnego sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego.

UDZIAŁ FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO PAŃSTWA W ŚWIETLE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Rozdział 4.

4.1. Badania ankietowe

Grupa badawcza, reprezentatywna dla pracowników firm ochrony osób i mienia liczyła 503 osoby, zatrudnione w sześciu firmach o zróżnicowanej wielkości kapitałowej i zatrudnienia. Trzy z tych podmiotów mają ogólnokrajowy zasięg działania, dwa wojewódzki, a jeden powiatowy. Anonimowe heurystyczne badania ankietowe (ankieta stanowi załącznik nr 1 do niniejszej rozprawy), zostały przeprowadzone w okresie od marca do sierpnia 2013 roku na terenie: Krakowa, Warszawy, Katowic, Nowego Sącza oraz Niepołomic. Jej celem było wskazanie czynników ograniczających optymalny udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego, gdyż jest to potwierdzenie hipotezy, że wykorzystanie potencjału firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego nie jest wystarczające.³⁸⁸

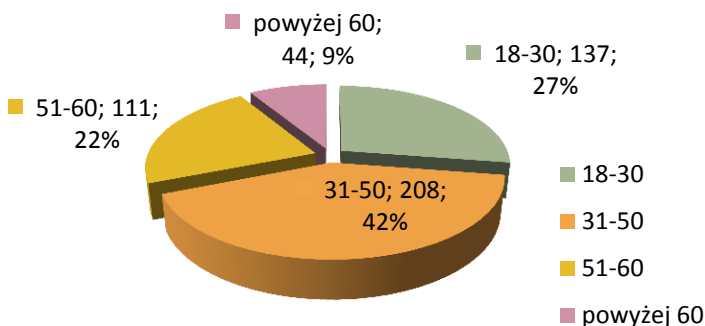
Zdecydowana większość badanych była w wieku od 31 do 50 lat (41,6%). Drugą pod względem liczebności grupę stanowiły osoby od 18 do 30 roku życia (27,4%), kolejną od 51 do 60 roku życia (22,2%), a stosunkowo najmniejszą osoby liczące powyżej 60 lat. Zatem, z powyższego wynika, że w firmach ochrony najwięcej zatrudnionych jest osób dojrzałych, mających już pewne doświadczenie życiowe. Sporo jest także osób, które dopiero

³⁸⁸ Badania (ankietowe i eksperckie) obejmowały uregulowania prawne obowiązujące w 2013 roku. Omawione zostały tylko najważniejsze zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy o ochronie osób i mienia, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2014 roku, a więc wówczas, gdy badania zostały już zakończone.

rozpoczynają dorosłe życie dla których jest to często zawodowa inicjacja. Stosunkowo niewielka jest populacja pracowników zbliżających się do emerytury co nie powinno dziwić zważywszy na fakt, że zawód pracownika ochrony wymaga dobrego zdrowia psychofizycznego, odpowiedniej kondycji i sprawności. Decyduje to także o tym, że trudno wykonywać tę profesję do 67 roku życia jak przewiduje to obecna ustawa emerytalna.

Grupa wiekowa	Liczebność	Procent z ogółu
18-30	137	27,4
31-50	208	41,6
51-60	111	22,2
powyżej 60	44	8,8
Ogółem	500	100,0

Tabela 1. Grupa wiekowa. **Źródło:** opracowanie własne

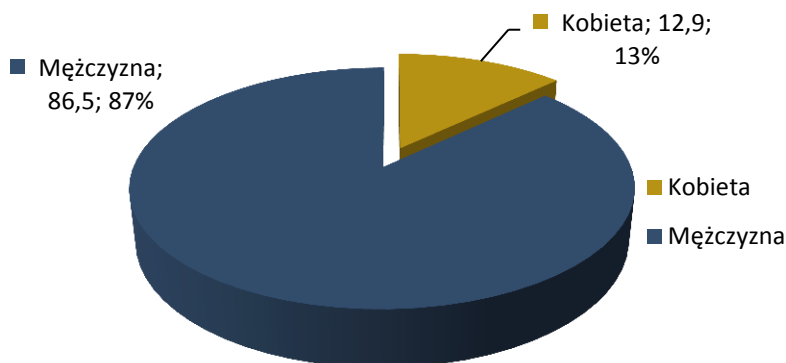


Rysunek 1. Grupy wiekowe respondentów. **Źródło:** opracowanie własne

W grupie badawczej aż 87% stanowili mężczyźni, a tylko 13% kobiety. W zawodzie pracownika ochrony dominują mężczyźni, co spowodowane jest specyfiką zadań i tym, że często są one realizowane w trudnych warunkach.

Płeć	Liczebność	Procent z ogółu
Kobieta	65	12,9
Mężczyzna	435	86,5
Ogółem	500	99,4

Tabela 2. Płeć respondentów. **Źródło:** opracowanie własne

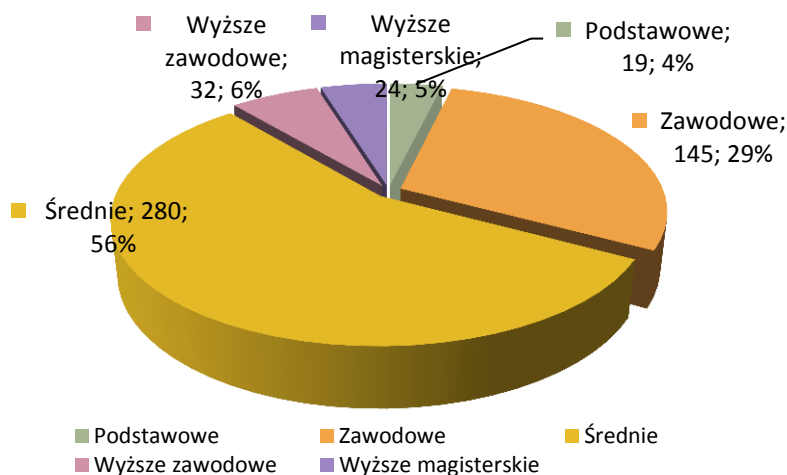


Rysunek 2. Płeć respondentów. **Źródło:** opracowanie własne

Z analizy poziomu wykształcenia badanej grupy wynika, że najwięcej było osób ze średnim wykształceniem, gdyż aż 56%, czyli ponad połowa całej populacji. Biorąc pod uwagę, że 11,2% posiada wykształcenie wyższe, to pracowników ochrony należy uznać za dobrze wyedukowaną grupę zawodową. Ustawodawca uznał przecież, że do uzyskania licencji I stopnia wystarczy mieć wykształcenie podstawowe, które wśród badanych ma zaledwie 3,8%. Szkołę zasadniczą zawodową ukończyło 29% badanych. Taki poziom edukacyjny jest dobrym wskaźnikiem, ponieważ kwestie związane z dobrym przygotowaniem teoretycznym są niezwykle ważne w działaniach na rzecz bezpieczeństwa.

Wykształcenie	Liczebność	Procent z ogółu
Podstawowe	19	3,8
Zawodowe	145	29,0
Średnie	280	56,0
Wyższe zawodowe	32	6,4
Wyższe magisterskie	24	4,8
Ogółem	500	100,0

Tabela 3. Wykształcenie. **Źródło:** opracowanie własne



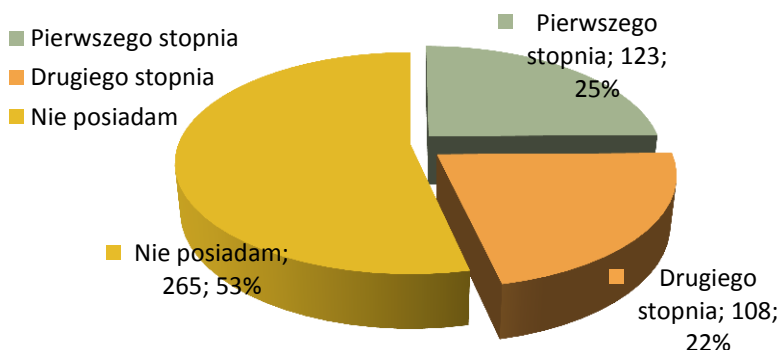
Rysunek 3. Wykształcenie. **Źródło:** opracowanie własne

Blisko połowa badanych pracowników ochrony posiadała licencje (46,6%), z czego licencję I stopnia uzyskało 24,8%, a 21,8% licencję II stopnia, a więc taką, która upoważnia ich do wykonywania funkcji kierowniczych oraz przygotowywania planów ochrony dla obiektów podlegających obowiązkowej ochronie (z tzw. listy wojewody). Wskazuje to, że spora część pracowników zatrudnionych w firmach ochrony osób i mienia ma dobre przygotowanie do

zawodu oraz posiada szereg kompetencji związanych z prawem do stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej.

Posiadana licencja	Liczebność	Procent z ogółu
Pierwszego stopnia	123	24,8
Drugiego stopnia	108	21,8
Nie posiadam	265	53,4
Ogółem	496	100,0

Tabela 4. Posiadana licencja. **Źródło:** opracowanie własne



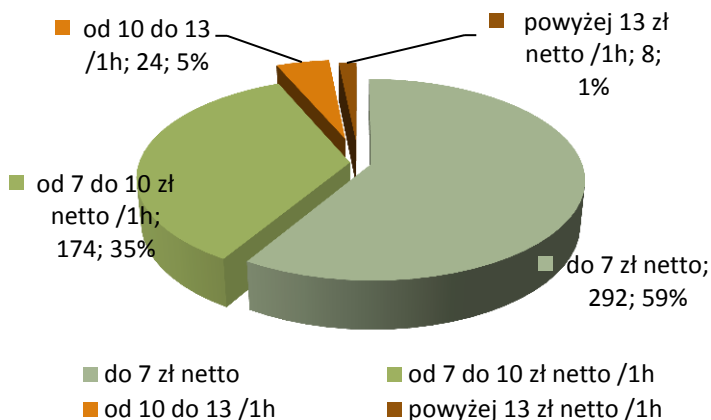
Rysunek 4. Posiadana licencja. **Źródło:** opracowanie własne

Badaniu poddano też zarobki respondentów. Zdecydowana większość uzyskuje gratyfikację do 7 złotych za godzinę pracy (58,6%). W grupie zarabiającej powyżej 7 złotych, z górną granicą określoną na poziomie 10 złotych, znalazło się 34,9% badanych, a tylko 4,8% zarabiałoby więcej, lecz nie przekraczało 13 złotych za godzinę pracy. Zaledwie 1,6% badanych otrzymywało wynagrodzenie wyższe niż 13 złotych. To bardzo niski poziom zarobków w odniesieniu do innych zawodów, a także do przeciętnego wynagrodzenia w Polsce, które w czerwcu 2013 roku wyniosło brutto 3808,63 zł. Aby uzyskać taki dochód, pracownik ochrony zarabiający 7 złotych za godzinę pracy musiałby pracować 544 godziny w miesiącu. Miesięczny czas pracy określony w Kodeksie pracy nie może przekraczać 170 godzin. Jeśli za

punkt odniesienia przyjmiemy minimalną obowiązującą w Polsce kwotę wynagrodzenia, która wynosi obecnie 1600 złotych, to aby ją zarobić, pracownik ochrony musiałby pracować ok. 229 godzin. To dopiero pokazuje skalę zjawiska, jakim jest zubożenie osób zatrudnionych w branży ochrony. Pracodawcy, aby walczyć z konkurencją, obniżają maksymalnie ceny oferowanych usług, a pracownik ochrony ponosi tego konsekwencje w postaci bardzo niskich poborów. To niestety może przekładać się na poziom świadczonych usług.

Zarobki	Liczebność	Procent z ogółu
do 7 zł netto	292	58,6
od 7 do 10 zł netto /1h	174	34,9
od 10 do 13 /1h	24	4,8
powyżej 13 zł netto /1h	8	1,6
Ogółem	498	100,0

Tabela 5. Zarobki. **Źródło:** opracowanie własne



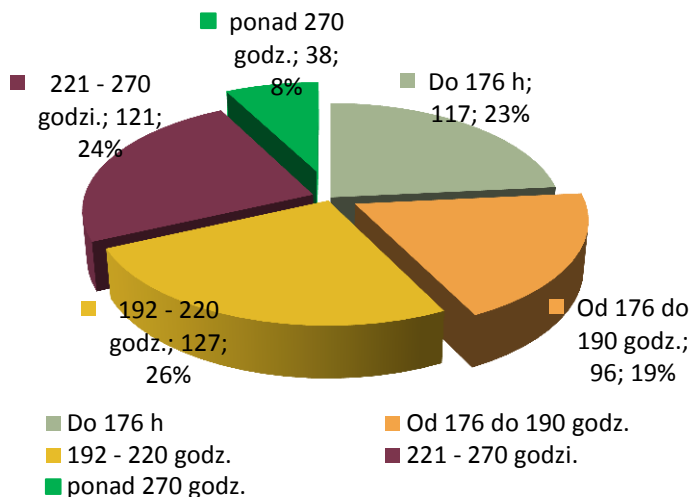
Rysunek 5. Zarobki. **Źródło:** opracowanie własne

Ustalono także miesięczny czas pracy badanych stwierdzając, że aż 76,6% pracuje ponad 176 godzin. Od 177 do 190 godzin pracuje 19,2%, a od 191 do 220 godzin 25,5% badanych. Powyżej tego pensum zatrudnionych jest 31,8% ogółu pracowników. Te dane jednoznacznie wskazują na przekraczanie dopuszczalnych Kodeksem pracy limitów miesięcznego czasu pracy. Pracodawcy omijają ten przepis właśnie poprzez zatrudnianie pracowników na umowy cywilnoprawne, głównie umowy zlecenia. Nie zmienia to faktu, że pracownicy, aby zarobić na swoje utrzymanie muszą pozostawać w pracy bardzo długo. To nie sprzyja ich sprawności, ponieważ czasu na regenerację sił i wypoczynek pozostaje im niewiele. A od tego zależy niewątpliwie także poziom wykonywania powierzonych im zadań.

Zmienną, która jest ściśle powiązana z miesięcznym czasem pracy jest wykonywanie obowiązków służbowych bez przerwy przez 24 godziny. Na pytanie o to, czy zdarza im się pracować tak długo przynajmniej jeden raz w miesiącu - 53,8% badanych odpowiedziało twierdząco. 29,4% pracuje przez 24 godziny nawet kilka razy w tygodniu. Tylko 36,8% badanych odpowiedziało, że nigdy nie wykonuje pracy tak długo. Niestety większość badanych pracuje w tym systemie, który nie pozwala na właściwą percepcję i na pełne skoncentrowanie uwagi na realizowanych zadaniach. Trudno przypuszczać, że będąc tak długo, w sposób nieprzerwany w pracy, można ją wykonywać w sposób w pełni zaangażowany i aktywny. Samo pozostawanie w pracy przez taki czas jest już wystarczająco trudnym zadaniem.

Miesięczny czas pracy	Liczebność	Procent z ogółu
Do 176 h	117	23,4
Od 176 do 190 godz.	96	19,2
192 - 220 godz.	127	25,5
221 - 270 godz.	121	24,2
ponad 270 godz.	38	7,6
Ogółem	499	100,0

Tabela 6. Miesięczny czas pracy. **Źródło:** opracowanie własne



Rysunek 6. Miesięczny czas pracy. **Źródło:** opracowanie własne

Z czasem pracy wiąże się również zmęczenie. Dlatego też, 42,6% badanych deklaruje, że jest przemęczona. Nie ma na ten temat zdania 18,8% pracowników, a tylko 4,8% badanych odpowiedziało, że zdecydowanie nie odczuwa przemęczenia. Te dane są naturalną implikacją zbyt długiego czasu pracy. To z pewnością nie sprzyja także samemu poziomowi pracy. Przemęczenie jest bowiem istotnym czynnikiem wpływającym na zdolność koncentracji czy właściwej oceny sytuacji, co w zawodzie pracownika ochrony jest sprawą bardzo istotną.

W tym badaniu stwierdzono też, że 19,2% pracowników ochrony nie poprzestaje na zatrudnieniu w jednej firmie, ale jednocześnie pracuje dla innego pracodawcy. Wiąże się to również z kwestią finansową. Nie mogąc zarobić w jednej firmie wystarczająco dużo, pracownicy ci szukają dodatkowego zajęcia, by uzyskać w miarę satysfakcjonujące wynagrodzenie. To także nie sprzyja regeneracji sił i powoduje przemęczenie obowiązkami służbowymi. Pracownicy ci jadą z jednej pracy do drugiej, zmieniając tylko oznakowanie identyfikacyjne na mundurze. Taką sytuację trudno ocenić pozytywnie.

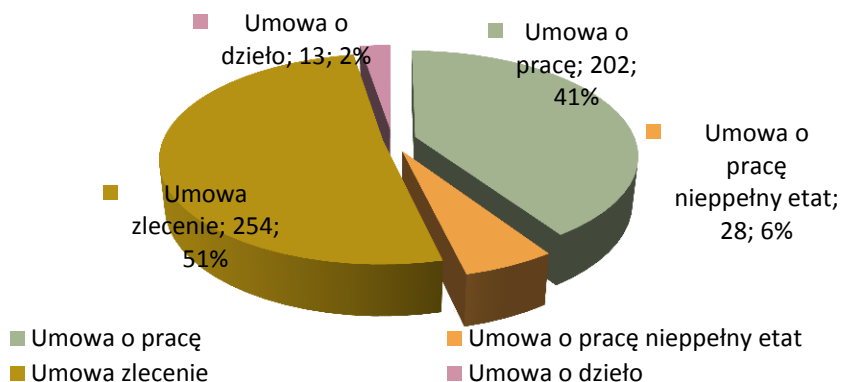
Poczucie przemęczenia	Liczebność	Procent z ogółu
Zdecydowanie tak	59	11,8
Raczej tak	154	30,8
ani tak, ani nie	94	18,8
Raczej nie	169	33,8
Zdecydowanie nie	24	4,8
Ogółem	500	100,0

Tabela 7. Poczucie przemęczenia. **Źródło:** opracowanie własne

Zbadano też charakter zatrudnienia pracowników ochrony. Mniej niż połowa z badanych (46,2%) zatrudniona była na podstawie umów o pracę, z czego 5,6% w wymiarze ½ etatu. Pozostali świadczyli pracę w ramach zawieranych z pracodawcą umów cywilno-prawnych: zlecenia 51,1%, o dzieło 2,6%. Powodem takiego stanu rzeczy jest, podobnie jak przy określaniu niskich stawek wynagrodzenia, oszczędzanie przez pracodawcę na kosztach pracowniczych, tak by móc zachować konkurencyjność na rynku. Stąd też duży odsetek umów „śmieciowych” w branży ochrony.

Zatrudnienie	Liczebność	Procent z ogółu
Umowa o pracę	202	40,6
Umowa o pracę niepełny etat	28	5,6
Umowa zlecenie	254	51,1
Umowa o dzieło	13	2,6
Ogółem	497	100,0

Tabela 8. Zatrudnienie. **Źródło:** opracowanie własne

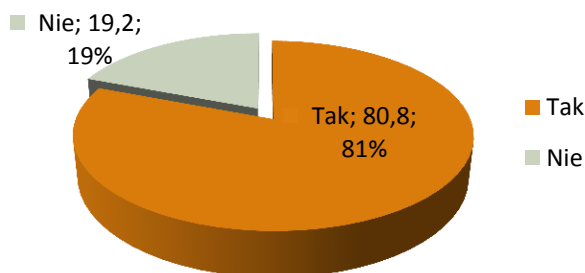


Rysunek 7. Zatrudnienie. **Źródło:** opracowanie własne

W badanej grupie stwierdzono, że 58,5% pracowników pracowało w więcej niż jednej firmie ochrony, co świadczy o dużej fluktuacji kadr. W więcej niż dwóch firmach zatrudnionych było 32,7% badanych. Wynika z tego, że pracownicy z reguły nie są usatysfakcjonowani warunkami finansowymi i socjalnymi, w związku z czym — licząc na ich poprawę — poszukują nowego pracodawcy. To także pokazuje, że ogólna kondycja firm ochrony w zakresie świadczeń pracowniczych nie jest najlepsza. Duża płynność kadr nie sprzyja także zapewnieniu właściwego poziomu świadczonych usług. Nowi pracownicy muszą się bowiem wdrożyć do ochrony danego obiektu, poznać zagrożenia, topografię i indywidualne uwarunkowania. Dopiero wówczas mogą swoje zadania wykonywać w sposób optymalny.

Praca w jednej firmie	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	400	80,8
Nie	95	19,2
Ogółem	495	100,0

Tabela 9. Praca w jednej firmie. **Źródło:** opracowanie własne

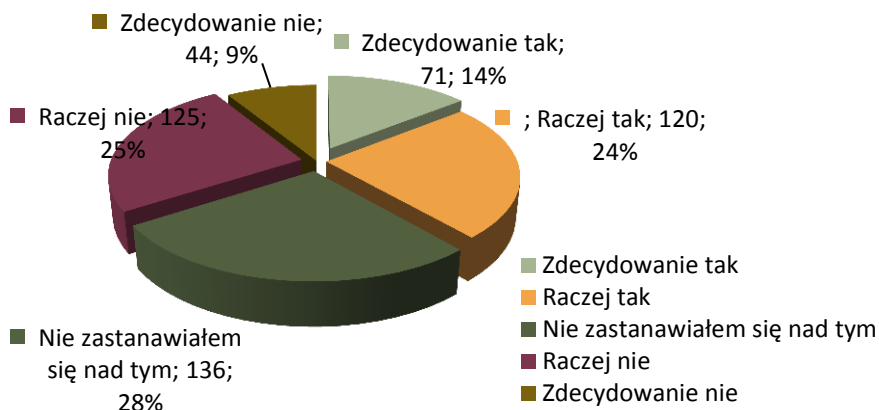


Rysunek 8. Praca w jednej firmie. **Źródło:** opracowanie własne

Zadano też badanym pytanie o możliwość zmiany wykonywanego zawodu przez respondentów. Odpowiedzi – „zdecydowanie nie” udzieliło zaledwie 8,9%, a „raczej nie” – 25,2% badanych. Bardzo duży był odsetek niezdecydowanych, bo aż 27,4%. Pozostali, tj. 38,5% stwierdzili, że rozważają taką możliwość. Dlatego też, duża część pracowników ochrony nie wiąże swojej kariery z zawodem pracownika ochrony. Na tej podstawie można wnioskować, że dotychczasowa praca nie spełnia ich oczekiwań.

Rozważanie zmiany zawodu	Liczebność	Procent z ogółu
Zdecydowanie tak	71	14,3
Raczej tak	120	24,2
Nie zastanawiałem się nad tym	136	27,4
Raczej nie	125	25,2
Zdecydowanie nie	44	8,9
Ogółem	496	100,0

Tabela 10. Rozważanie zmiany zawodu. **Źródło:** opracowanie własne

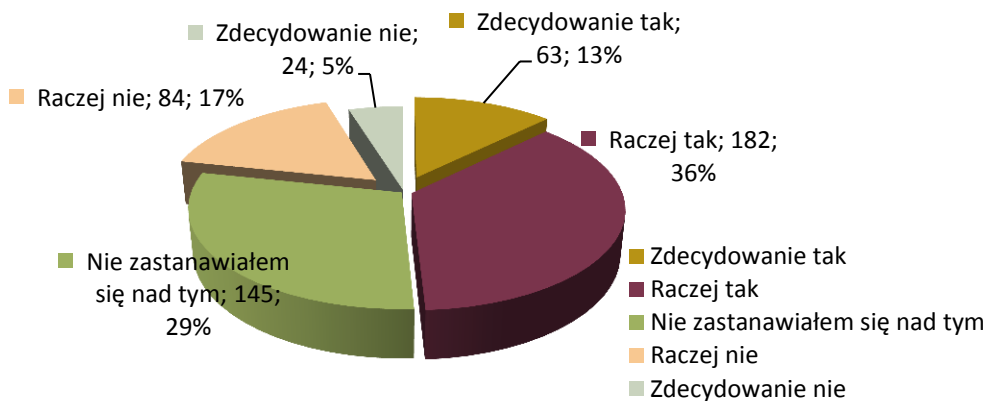


Rysunek 9. Rozważanie zmiany zawodu. **Źródło:** opracowanie własne

Na pytanie dotyczące satysfakcji z wykonywanej pracy, blisko połowa badanych (49,2%) odpowiedziała, że praca daje im satysfakcję. Duży odsetek odnotowano w grupie osób niezdecydowanych - 29,1%. Pracowników, którzy nie odczuwają satysfakcji ze swojej pracy było 21,7%, z czego tylko 4,8% stwierdziło, że zdecydowanie nie towarzyszy im poczucie satysfakcji.

Odczuwanie satysfakcji z wykonywania zawodu	Liczebność	Procent z ogółu
Zdecydowanie tak	63	12,7
Raczej tak	182	36,5
Nie zastanawiałem się nad tym	145	29,1
Raczej nie	84	16,9
Zdecydowanie nie	24	4,8
Ogółem	498	100,0

Tabela 11. Odczuwanie satysfakcji z wykonywania zawodu. **Źródło:** opracowanie własne

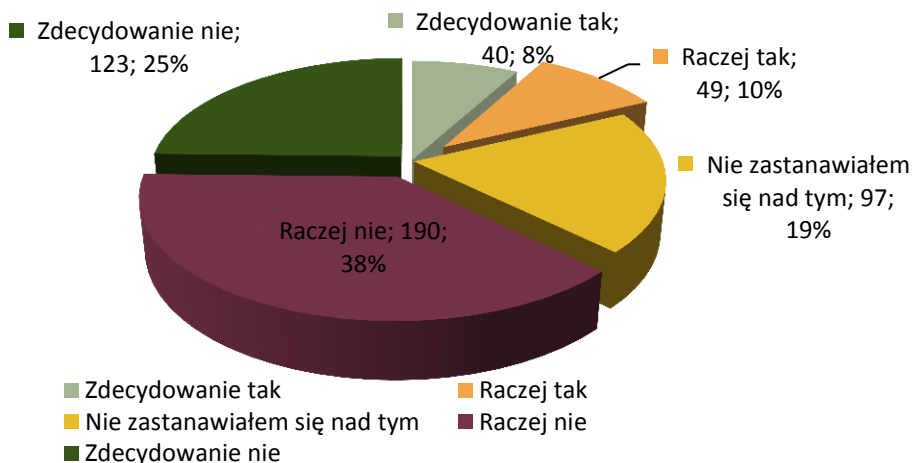


Rysunek 10. Odczuwanie satysfakcji z wykonywania zawodu. **Źródło:** opracowanie własne

Zbadano też, czy pracownicy ochrony uważają, że wykonywany przez nich zawód cieszy się społecznym prestiżem. Aż 62,7% badanych udzieliło odpowiedzi negatywnej, z czego 24,6% stwierdziło - zdecydowanie nie. Blisko 1/5 badanych nie miała w tej sprawie zdania. Tylko 8% badanej grupy odpowiedziało – „zdecydowanie tak”. Te dane wskazują, że sami pracownicy ochrony nie są przekonani o swej ważnej i społecznie użytecznej roli. Stawiają się w rankingu innych zawodów na niskim poziomie, co z pewnością nie ułatwia identyfikacji z wykonywaną pracą.

Czy zawód ochroniarza jest zawodem prestiżowym	Liczebność	Procent z ogółu
Zdecydowanie tak	40	8,0
Raczej tak	49	9,8
Nie zastanawiałem się nad tym	97	19,4
Raczej nie	190	38,1
Zdecydowanie nie	123	24,6
Ogółem	499	100,0

Tabela 12. Czy zawód ochroniarza jest zawodem prestiżowym? **Źródło:** opracowanie własne

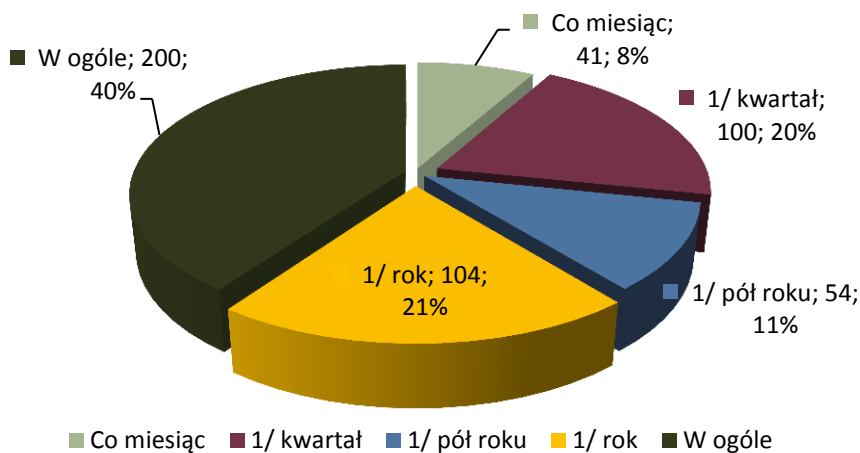


Rysunek 11. Czy zawód ochroniarza jest zawodem prestiżowym? **Źródło:** opracowanie własne

W badaniu ustalono częstotliwość odbywanych przez ankietowanych szkoleń, które są niezwykle ważne z punktu widzenia poziomu świadczonych usług, zwłaszcza w kontekście przysługujących pracownikom ochrony uprawnień do użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Okazało się, że pomimo wysokich kosztów szkoleń i braku prawnego obowiązku ich odbywania, aż 60% badanych objęta jest szkoleniami wewnętrznymi, organizowanymi przez pracodawców. 8,2% uczestniczy w nich raz w miesiącu, a 20% raz w kwartale. Co pół roku odbywa takie zajęcia 10,8% badanych, a raz w roku 20,8%. Natomiast w ogóle nie objętych szkoleniami pozostaje 40,1% badanych. Jest to wprawdzie mniejszość grupy, ale taka ilość osób pozbawiona zajęć edukacyjno-doskonalących musi budzić niepokój.

Odbywanie szkoleń	Liczeność	Procent z ogółu
Co miesiąc	41	8,2
1/ kwartał	100	20,0
1/ pół roku	54	10,8
1/ rok	104	20,8
W ogóle	200	40,1
Ogółem	499	100,0

Tabela 13. Odbywanie szkoleń. **Źródło:** opracowanie własne

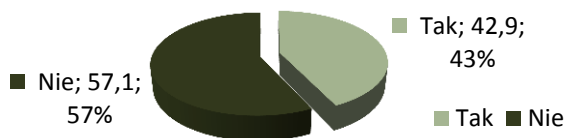


Rysunek 12. Odbywanie szkoleń. **Źródło:** opracowanie własne

Z kwestią wyszkolenia wiąże się także poziom sprawności fizycznej, szczególnie ważny w sytuacji podejmowania przez pracownika ochrony interwencji. Aż 42,9% badanych udzieliła pozytywnej odpowiedzi na pytanie – „czy uprawiają systematycznie jakąś dyscyplinę sportu?” To wysoki wskaźnik, zważywszy na obciążenie badanych pracą zawodową.

Uprawianie sportu	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	212	42,9
Nie	282	57,1
Ogółem	494	100,0

Tabela 14. Uprawianie sportu. **Źródło:** opracowanie własne

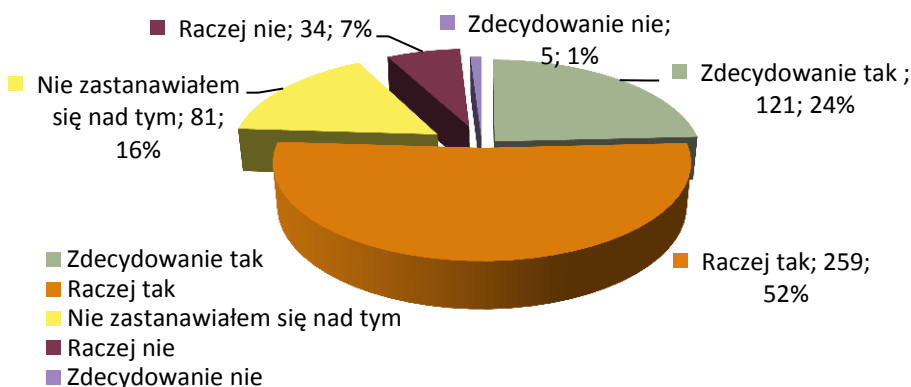


Rysunek 13. Uprawianie sportu. **Źródło:** opracowanie własne

Zbadano też, czy pracownicy ochrony uważają się za dobrze wyszkolonych. W ten sposób ustalono ich subiektywne odczucie w zakresie przygotowania do wykonywania obowiązków zawodowych. Większość, bo aż 76% badanych uważa się za dobrze wyszkolonych. Blisko ¼ badanych odpowiedziała – „zdecydowanie tak”. Gorszego zdania o swoich umiejętnościach było zaledwie 7,8% badanych. Stosunkowo niewielki był także odsetek respondentów niezdecydowanych - 16,2%. Oznacza to, że za dobrze wyszkolonych uważa się także część osób, które nie odbywają regularnych szkoleń doskonalących.

Czy uważasz, że jesteś odpowiednio wyszkolony?	Liczebność	Procent z ogółu
Zdecydowanie tak	121	24,2
Raczej tak	259	51,8
Nie zastanawiałem się nad tym	81	16,2
Raczej nie	34	6,8
Zdecydowanie nie	5	1,0
Ogółem	500	100,0

Tabela 15. Czy uważasz, że jesteś odpowiednio wyszkolony? **Źródło:** opracowanie własne

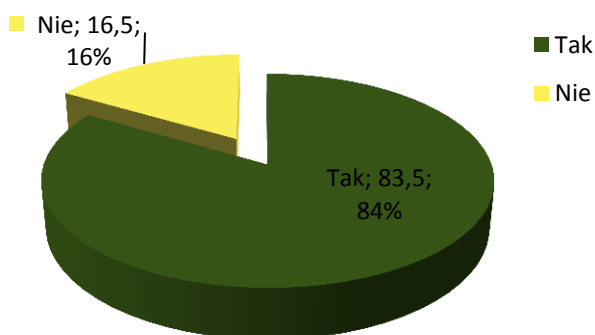


Rysunek 14. Czy uważasz, że jesteś odpowiednio wyszkolony? **Źródło:** opracowanie własne

Badanym zadano pytanie, czy pracownicy ochrony powinni mieć uprawnienia emerytalne, zbliżone do tych, jakie posiadają funkcjonariusze służb mundurowych. Na to pytanie pozytywnej odpowiedzi udzieliło 83,5% badanych. Wynika to z faktu, że często wykonują oni podobne zadania, niekiedy w trudnych warunkach, z narażeniem życia i zdrowia. Praca ta często wiąże się też z dużym stresem i koniecznością zachowania dużej sprawności fizycznej. Stąd badani uważają, że powinni mieć także możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Takie rozwiązanie poza wyższymi zarobkami i umowami o pracę wpłynęłoby pozytywnie na stabilizację kadrową w firmach ochrony osób i mienia.

Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony powinien mieć uprawnienia emerytalne, takie jak funkcjonariusz służb mundurowych	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	415	83,5
Nie	82	16,5
Ogółem	497	100,0

Tabela 16. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony powinien mieć uprawnienia emerytalne, takie jak funkcjonariusz służb mundurowych? **Źródło:** opracowanie własne

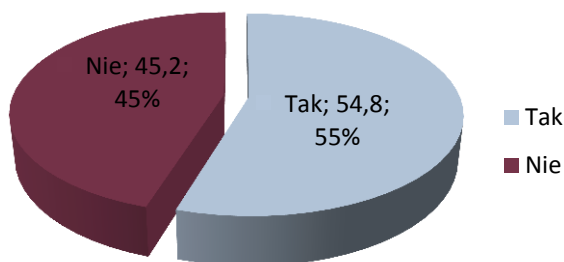


Rysunek 15. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony powinien mieć uprawnienia emerytalne, takie jak funkcjonariusz służb mundurowych? **Źródło:** opracowanie własne

Kolejne pytanie dotyczyło uprawnień, jakimi dysponuje pracownik ochrony na terenie obiektu, gdzie wykonuje on swoje zadania. Ponad połowa badanych (54,8%) stwierdziła, że są one wystarczającym narzędziem do realizacji powierzonych im zadań. Jednakże 45,2% jest odmiennego zdania uznając, że konieczne byłoby wyposażenie ich w dodatkowe uprawnienia.

Czy uprawnienia jakie daje Panu/Pani ustawa o ochronie osób i mienia są wystarczające do skutecznego wykonywania czynności na terenie chronionego obszaru ?	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	274	54,8
Nie	226	45,2
Ogółem	500	100,0

Tabela 17. Czy uprawnienia jakie daje Panu/Pani ustawa o ochronie osób i mienia są wystarczające do skutecznego wykonywania czynności na terenie chronionego obszaru?
Źródło: opracowanie własne



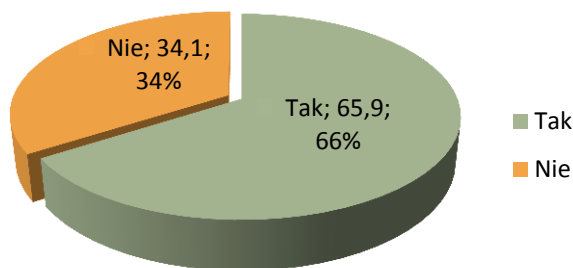
Rysunek 16. Czy uprawnienia jakie daje Panu/Pani ustawa o ochronie osób i mienia są wystarczające do skutecznego wykonywania czynności na terenie chronionego obszaru?
Źródło: opracowanie własne

Na pytanie – „Czy niezwłocznie przekazuje Pan/Pani policji informacje o zauważonych zagrożeniach?” - 65,9% badanych odpowiedziało twierdząco. Biorąc pod uwagę, że na terenie, który nie jest powierzony im do ochrony,

w ramach kontraktu nie mają takiego obowiązku, wskaźnik ten należy uznać za stosunkowo wysoki. Pozostaje jednak konieczność zaktywizowania w tym obszarze ok. 1/3 badanych (34,1%), którzy obecnie nie powiadamiają Policji o zagrożeniach, których są świadkami. To duży potencjał, który warto w takie działania zaangażować.

Czy niezwłocznie przekazuje Pan/Pani policji informacje o zauważonych zagrożeniach?	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	329	65,9
Nie	170	34,1
Ogółem	499	100,0

Tabela 18. Czy niezwłocznie przekazuje Pan/Pani policji informacje o zauważonych zagrożeniach? **Źródło:** opracowanie własne



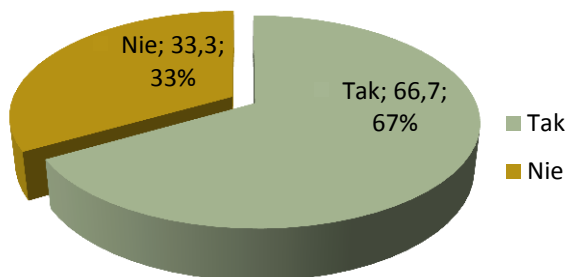
Rysunek 17. Czy niezwłocznie przekazuje Pan/Pani policji informacje o zauważonych zagrożeniach? **Źródło:** opracowanie własne

Bardzo ważnym, z punktu widzenia prowadzonych badań, była odpowiedź na pytanie – „Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję?” Odpowiedzi pozytywnej udzieliło 66,7% badanych. Zadeklarowali oni swoją gotowość do działania, które nie wynika z obowiązującego ich kontraktu. Tak więc w sytuacji, gdy w miejscu publicznym dochodzi do zagrożenia życia, zdrowia bądź mienia, decydują się chronić te wartości całkowicie bezinteresownie.

Podobnie, jak w sytuacji powiadamiania Policji o zauważonym zagrożeniu, 1/3 badanych (33,3%) to pracownicy ochrony, którzy nie podejmują interwencji poza powierzonym im terenem. Tu także niezbędne są działania ukierunkowane na pozyskanie ich do niesienia pomocy w sytuacji zaistniałego zagrożenia.

Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję?	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	333	66,7
Nie	166	33,3
Ogółem	499	100,0

Tabela 19. Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję? **Źródło:** opracowanie własne



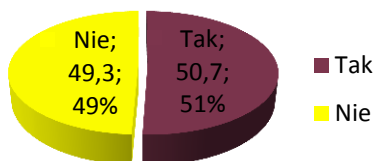
Rysunek 18. Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję? **Źródło:** opracowanie własne

Zadano pytanie o to, czy badani uważają, że uprawnienia obywatelskie są wystarczające do podjęcia interwencji w sytuacji zagrożenia, poza chronionym obiektem. W tym przypadku rozkład odpowiedzi był niemalże

równomierny. 50,7% badanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej, a 49,3% odpowiedziało negatywnie. Ten wynik sygnalizuje problem, że dla prawie połowy respondentów brak jest odpowiedniego narzędzia prawnego do podejmowania przez nich działań służących ochronie bezpieczeństwa w miejscach publicznych. Wynika to z obawy, że dostępne każdemu obywatelowi uprawnienia takie, jak obrona konieczna, stan wyższej konieczności, czy ujęcie obywatelskie mogą okazać się niewystarczające dla przeprowadzenia skutecznej interwencji.

Każdy obywatel posiada takie uprawnienia, jak ujęcie obywatelskie, obrona konieczna oraz stan wyższej konieczności. Czy uważa Pan/Pani, że są one wystarczające do podjęcia interwencji w sytuacji zagrożenia poza chronionym obiektem ?	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	252	50,7
Nie	245	49,3
Ogółem	497	100,0

Tabela 20. Każdy obywatel posiada takie uprawnienia, jak ujęcie obywatelskie, obrona konieczna oraz stan wyższej konieczności. Czy uważa Pan/Pani, że są one wystarczające do podjęcia interwencji w sytuacji zagrożenia poza chronionym obiektem? **Źródło:** opracowanie własne



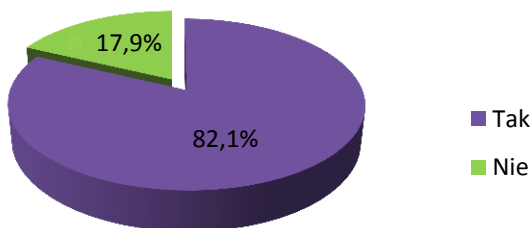
Rysunek 19. Każdy obywatel posiada takie uprawnienia, jak ujęcie obywatelskie, obrona konieczna oraz stan wyższej konieczności. Czy uważa Pan/Pani, że są one wystarczające do

podjęcia interwencji w sytuacji zagrożenia poza chronionym obiektem? **Źródło:** opracowanie własne

Konsekwencją poprzedniego pytania, było kolejne – „Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony, który podejmuje interwencję na terenie nie podlegającym obowiązkowej ochronie powinien mieć ochronę przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu?”. Zdecydowana większość badanych odpowiedziała twierdząco. Uważają oni, że w sytuacji, gdy narażają swoje życie i zdrowie dla ochrony wartości, które nie zostały powierzone im do ochrony, powinni mieć zapewniony przez państwo status funkcjonariusza publicznego. To dawałoby im zwiększoną ochronę prawną, która miałaby też walor motywujący ich do prospołecznych zachowań.

Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony, który podejmuje interwencję na terenie nie podlegającym obowiązkowej ochronie powinien mieć ochronę przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu?	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	407	82,1
Nie	89	17,9
Ogółem	496	100,0

Tabela 21. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony, który podejmuje interwencję na terenie nie podlegającym obowiązkowej ochronie powinien mieć ochronę przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu? **Źródło:** opracowanie własne



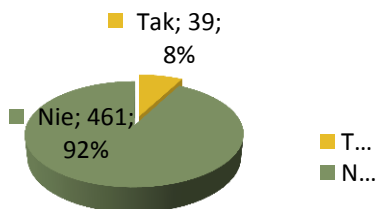
Rysunek 20 Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony, który podejmuje interwencję na terenie nie podlegającym obowiązkowej ochronie powinien mieć ochronę przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu? **Źródło:** opracowanie własne

Kolejne pytania dotyczyły współpracy pracowników firm ochrony osób i mienia z Policją, a w szczególności tego, czy ta instytucja - będąca głównym podmiotem odpowiedzialnym za stan porządku i bezpieczeństwa w państwie włącza do tych działań prywatny sektor ochrony. Odpowiedzi na te pytania mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia diagnozy obecnego udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego.

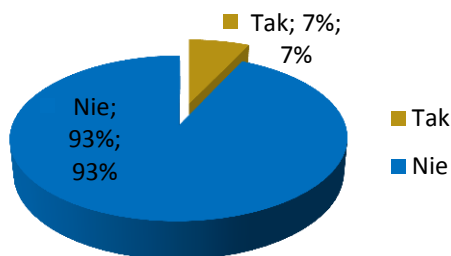
92,2% badanych stwierdziło, że Policja nie angażuje ich do zadań innych, niż ochrona obiektu, który chroni zatrudniająca ich firma. Oznacza to, że Policja, która w systemie bezpieczeństwa publicznego odgrywa wiodącą rolę, także jako koordynator przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa, de facto pomija firmy ochrony osób i mienia, nie wykorzystując tkwiącego w nich potencjału.

Czy Policja angażuje Pana/Panią do zadań innych niż ochrona obiektu, który chroni Pana/Pani firma?	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	39	7,8
Nie	461	92,2
Ogółem	500	100,0

Tabela 22. Czy Policja angażuje Pana/Panią do zadań innych niż ochrona obiektu, który chroni Pana/Pani firma? **Źródło:** opracowanie własne



Rysunek 21. Czy Policja angażuje Pana/Panią do zadań innych niż ochrona obiektu, który chroni Pana/Pani firma? **Źródło:** opracowanie własne



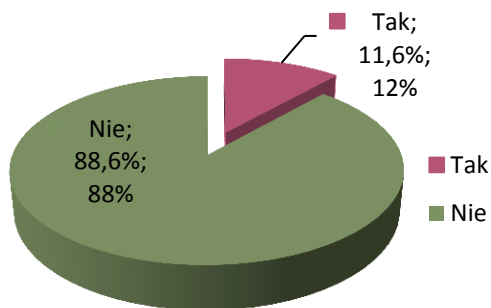
Rysunek 22. Informacje o miejscach szczególnie zagrożonych przestępczością. **Źródło:** opracowanie własne

Kolejne pytanie dotyczyło przekazywania przez Policję pracownikom ochrony informacji dotyczących zagadnień, w których mogliby oni okazać się pomocni, wspierając działania tej formacji. 93% badanych stwierdziło, że Policja nie wskazuje im miejsc szczególnie zagrożonych przestępczością. Taka informacja ma jednak znaczenie dla pracowników ochrony, gdyż wskazywałaby im na jaki obszar należałoby zwrócić szczególną uwagę. Istniałaby także możliwość dyslokowania grup interwencyjnych, oczekujących na wezwanie alarmowe w takich właśnie miejscach. To dawałoby efekt prewencyjny.

Czy Policja przekazuje Panu/Pani informacje na temat:	Tak	Nie	Ogółem
miejsc szczególnie zagrożonych przestępczością?	7%	93%	100%
osób poszukiwanych?	11,6%	88,6%	100%
skradzionych pojazdów?	7%	93%	100%
osób, za którymi trwa pościg?	9%	91%	100%

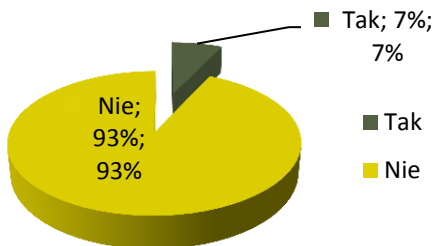
Tabela 23. Czy Policja przekazuje Panu/Pani informacje na temat:(...). **Źródło:** opracowanie własne

88,6% badanych stwierdziło, że Policja nie przekazuje im informacji o osobach poszukiwanych. Biorąc pod uwagę ilość pracowników ochrony, ich obecność w wielu miejscach publicznych oraz częste przemieszczanie się, z pewnością byłoby w stanie zauważyć osoby, które zaginęły lub są poszukiwane do poważnych spraw kryminalnych. Policja w tym obszarze także nie wykorzystuje poważnego sojusznika, jakim są firmy ochrony.



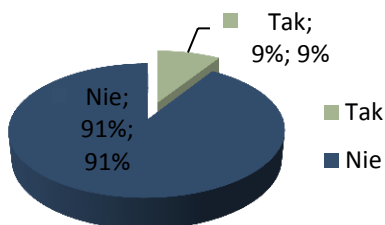
Rysunek 23. Informacje o osobach poszukiwanych. **Źródło:** opracowanie własne

Na pytanie dotyczące informowania pracowników ochrony przez Policję o skradzionych pojazdach negatywnej odpowiedzi udzieliło 93% badanych. Jak wynika z policyjnych statystyk, kradzieże pojazdów, często luksusowych i drogich, są poważnym zagrożeniem, zwłaszcza w dużych aglomeracjach. Duża mobilność patroli firm ochrony, które codziennie poruszają się po ulicach miast, daje im możliwość zauważenia skradzionych aut i poinformowania o ich lokalizacji Policji. Jak wskazują zaprezentowane dane, z tej możliwości odzyskania utraconego mienia, a także ujęcia sprawców, Policja nie korzysta.



Rysunek 24. Informacje o skradzionych pojazdach. **Źródło:** opracowanie własne

Policja rzadko też informuje pracowników ochrony o osobach, za którymi trwają działania pościgowe. Niekiedy są to groźni przestępcy, zdecydowani na wszelkie działania, byle tylko uniknąć odpowiedzialności karnej. Są zdeterminowani, a ich pozostawianie na wolności stanowi poważne niebezpieczeństwo dla obywateli. Wszelkie dane na temat takich przestępców są niezwykle ważne, stąd pozyskiwanie dodatkowych źródeł informacji na ten temat powinno być działaniem rutynowym. Badanie wykazało, że 91% respondentów nigdy nie otrzymywało od Policji informacji o takich osobach.



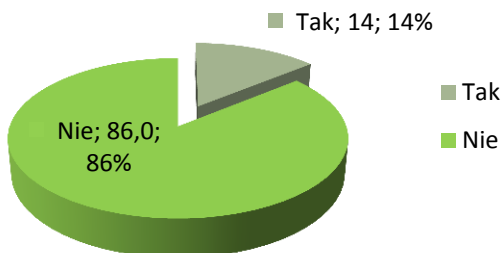
Rysunek 25. Informacje o osobach, za którymi trwa pościg. **Źródło:** opracowanie własne

Zbadano też, czy pracownicy ochrony mają wydzielony kanał radiowy do kontaktu ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. 86% badanych udzieliło odpowiedzi przeczącej. Oznacza to, że w sytuacji kryzysowej, w którą może być zaangażowanych wiele podmiotów firmy ochrony mogą nie mieć możliwości bieżącej komunikacji z tymi służbami. Nie istnieje zatem możliwość bieżącej wymiany informacji o zagrożeniach, czy zadaniach wskazanych do realizacji.

Czy pracownicy ochrony w firmie, gdzie Pan/Pani pracuje, mają wydzielony kanał radiowy do kontaktu z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo?	Liczebność	Procent z ogółu
Tak	70	14
Nie	429	86,0
Ogółem	499	100,0

Tabela 24. Czy pracownicy ochrony w firmie, gdzie Pan/Pani pracuje, mają wydzielony kanał radiowy do kontaktu z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo?

Źródło: opracowanie własne



Rysunek 26. Czy pracownicy ochrony w firmie, gdzie Pan/Pani pracuje, mają wydzielony kanał radiowy do kontaktu z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo? **Źródło:** opracowanie własne

Ostatnie pytanie z obszaru współpracy ze służbami odpowiedzialnymi za szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne dotyczyło możliwości nawiązania szybkiego kontaktu ze służbami, w inny sposób niż dzwoniąc na ogólnodostępny numer alarmowy. 69,9% badanych stwierdziło, że nie ma takiej możliwości w przypadku kontaktu z dyżurnym Policji. 76,8% respondentów udzieliło podobnej odpowiedzi w sytuacji kontaktu z dyżurnym Straży Miejskiej. 69,4% odpowiedziało negatywnie na temat możliwości nawiązania szybkiego kontaktu z dyżurnym Państwowej Straży Pożarnej. Niepokojący jest fakt, że w sytuacji zagrożenia, wymagającej szybkiej interwencji pracownicy odpowiedzialni za ochronę obiektu, często ważnego dla

bezpieczeństwa państwa, nie mają faktycznej możliwości natychmiastowego wezwania pomocy.

Czy w razie potrzeby ma Pan/Pani możliwość nawiązania szybkiego kontaktu (inny niż alarmowy numer telefonu, radiotelefon) z:	Tak	Nie	Ogółem
dyżurnym policji	30,1%	69,9%	100%
dyżurnym straży miejskiej	23,2%	76,8%	100%
dyżurnym straży pożarnej	30,6%	69,4%	100%

Tabela 25. Czy w razie potrzeby ma Pan/Pani możliwość nawiązania szybkiego kontaktu (inny niż alarmowy numer telefonu, radiotelefon) z:(...). **Źródło:** opracowanie własne

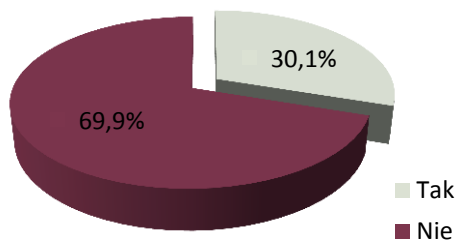
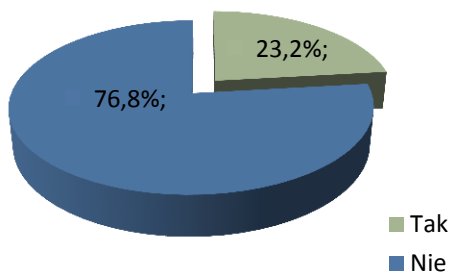
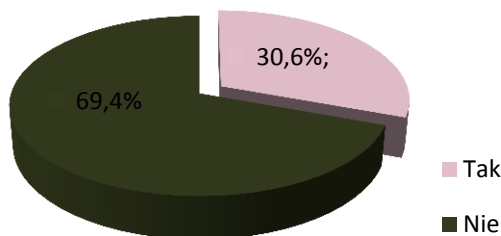


Tabela 26. Nawiązanie kontaktu z dyżurnymi policji. **Źródło:** opracowanie własne



Rysunek 27. Nawiązanie kontaktu z dyżurnymi straży miejskiej. **Źródło:** opracowanie własne



Rysunek 28. Nawiązanie kontaktu z dyżurnymi straży pożarnej. **Źródło:** opracowanie własne

4.2. Wywiady eksperckie

Wywiady eksperckie (kwestionariusz wywiadu eksperckiego stanowi załącznik nr 2 do niniejszej rozprawy) zostały przeprowadzone w okresie od czerwca do lipca 2013 roku i objęto nimi siedem osób związanych z tematyką funkcjonowania firm ochrony osób i mienia.³⁸⁹ Trzema rozmówcami były osoby pełniące funkcje menedżerskie w tych podmiotach gospodarczych. Kolejne dwie to policjanci zajmujący stanowiska komendanta powiatowego policji oraz eksperta Wydziału Postępowań Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji. Przeprowadzono także wywiady z audytorem bezpieczeństwa oraz honorowym członkiem Polskiego Związku Pracodawców „Ochrona”, byłym Prezesem Oddziału Małopolska tego stowarzyszenia. Z uwagi na fakt, że rozmówcy pełnili różne funkcje i reprezentowali odmienne w swej istocie podmioty, niektóre pytania różniły się swoją formą. Także liczba pytań do konkretnego eksperta, mimo że dotyczyły one tej samej problematyki, nie była taka sama. W każdym jednak przypadku odpowiedzi obejmowały te same zagadnienia, istotne z punktu widzenia przedmiotu przeprowadzonych badań.

³⁸⁹ Wywiady eksperckie ze względu na konieczność zachowania poufności są dostępne u autora pracy i mogą być, w razie potrzeby, udostępniane do wglądu interesariuszom.

Odpowiadając na pytanie dotyczące współpracy firm ochrony z Policją przy realizacji zabezpieczenia obiektów i obszarów podlegających obowiązkowej ochronie eksperci wskazują, że współpraca ta sprowadza się do uzgadniania planu ochrony, o ile to przedstawiciel firmy chroniącej obiekt uzyskał stosowne pełnomocnictwo do takich działań od kierownika obiektu. Wówczas dokonuje on z Policją ustaleń co do wymogów, jakie muszą zostać spełnione, by właściwy miejscowo komendant wojewódzkiej Policji dokonał ich akceptacji poprzez podpisanie uzgodnionego planu ochrony. Jeśli sytuacja tego wymaga, dokonuje także zmian w uzgodnionym planie tak, by dostosować taktykę i zabezpieczenia techniczne do aktualnych warunków i determinantów zagrożeń. Taka opinia wynika z faktu, że cytowane Rozporządzenie MSW³⁹⁰ wskazuje jako podmiot uprawniony do współpracy z Policją kierownika jednostki chronionej, a nie firmę, która faktycznie wykonuje czynności zabezpieczające. Może się więc zdarzyć, że kierownik nie upoważni przedstawiciela firmy ochraniającej obiekt do uzgadniania planu ochrony z Policją, lecz robi to samodzielnie lub przez innego pełnomocnika. Wtedy nawet ta forma kontaktu firmy ochrony z Policją nie będzie zrealizowana.

Odnosząc się do oceny rozwiązania wynikającego z Rozporządzenia MSWiA z dn. 18 grudnia 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy SUFO z Policją, jednostkami ochrony p. poż., obrony cywilnej i strażami gminnymi z którego wynika, że współpraca ma być prowadzona z kierownikiem jednostki chronionej, a nie z przedsiębiorcą, który taką ochronę zapewnia eksperci uznali, że kierownik obiektu podlegającego obowiązkowej ochronie nie jest specjalistą w zakresie bezpieczeństwa, z reguły nie posiada odpowiedniego przygotowania teoretycznego, ani też doświadczeń w tym zakresie. Nie może być więc dla Policji partnerem do dyskusji na tak specjalistyczne tematy. Inny ekspert stwierdził że współpraca między Policją a SUFO i innymi podmiotami w sprawie ochrony, prowadzona była z przedsiębiorcą w ścisłej współpracy z kierownikiem jednostki chronionej. Przedstawiciel Wydziału Postępowań Administracyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji zauważa, że powodem wskazania kierownika jednostki

³⁹⁰ Dz.U. z 1998 r. nr 161 poz.1108 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami granicznymi (miejskimi).

jako partnera do współpracy z Policją jest fakt, że to on ponosi odpowiedzialność prawną, także o charakterze karnym, za właściwe zabezpieczenie obiektu. Dodaje też, że dany podmiot, wymagający obowiązkowej ochrony, może zmienić firmę, która go chroni, a wówczas cały proces uzgadniania planu trzeba zaczynać od nowa. W dalszej wypowiedzi stwierdza jednak, że „aby współpraca, o której mowa w planie ochrony, mogła odbywać się na bieżąco i mieć realny wymiar, to winna być ona prowadzona z samą firmą ochrony, która odpowiada za powierzony jej teren”.

Kolejne pytanie dotyczyło informacji jakie firmy ochrony przekazują Policji w związku z wykonywaną ochroną obiektu podlegającego obowiązkowej ochronie. Eksperti stwierdzają, że są to wszelkie informacje o stwierdzonych na chronionym obszarze zagrożeniach, a także o zaistniałych na nim przestępstwach lub wykroczeniach. Jeden z ekspertów zaznaczył, że „sam decyduje się na dostarczanie istotnych, z punktu widzenia bezpieczeństwa obiektu, informacji licząc na to, że może zostaną one wykorzystane”. Wyraził też zdziwienie, że Policja nie inspiruje firm do przekazywania bieżących informacji o zagrożeniach na obszarze obiektów, które mają znaczenie strategiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa lub gospodarki państwa.

Ekspertów zapytano także o to, czy w związku z ochroną obiektu firmy ochrony otrzymują od Policji informacje na temat:

- stopnia zagrożenia danego terenu przestępczością;
- stopienia zagrożenia chronionego obszaru, obiektu czy urządzenia;
- rodzaju zdarzeń zaistniałych w ostatnim czasie, których charakter może mieć związek z bezpieczeństwem chronionego obszaru;
- metod i sposobów działania osób lub grup mogących zagrozić bezpieczeństwu chronionego obszaru *modus operandi*;
- miejsca, czasu i okoliczności grupowania się tych osób;
- rodzaju, sposobu i źródła zakłóceń spokoju i porządku;
- planowanych wydarzeń, imprez o podwyższonym ryzyku lub mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo chronionego obszaru;.
- określania najskuteczniejszego trybu przekazywania informacji do Policji;
- rodzaju działań prewencyjnych i interwencyjnych podejmowanych w najbliższym otoczeniu przez Policję.

Eksperci zgodnie odpowiedzieli, że takich danych firmy ochrony w ogóle nie otrzymują. Jeden z nich podkreślił, że „mając wiedzę o konkretnych zagrożeniach można dostosować do nich dyslokację służby, jej taktykę oraz można podjąć określone działania profilaktyczne”. Kolejny przypomniał, że z przepisów wynika, że „dla Policji stroną do przekazywania takich informacji jest kierownik obiektu, a nie firma odpowiadająca za jego ochronę”. Zaznaczył jednocześnie, że Policja nie do końca ma zaufanie do pracowników ochrony i może obawiać się, że takie informacje zostaną wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Jednocześnie podkreślił, że sytuacja taka jest niezrozumiała, zważywszy na fakt, że Policja reprezentująca w zakresie bezpieczeństwa państwo, nie ma zaufania do firm ochrony, które zabezpieczają istotne dla interesów państwa obiekty.

Eksperci odpowiedzieli także, że w swej praktyce nigdy nie spotkali się z sytuacjami aby Policja wskazała firmom zabezpieczającym obiekty wymagające obowiązkowej ochrony możliwe do podjęcia działania zapobiegawcze (do realizacji samodzielnej lub wspólnie z Policją).

Zapytano również o informacje jakie firmy ochrony uzyskują od Policji w związku z zabezpieczaniem obiektu podlegającego obowiązkowej ochronie. Na to pytanie wszyscy badani także odpowiedzieli zgodnie, że Policja nie przekazuje takim firmom żadnych informacji, które mogłyby być im pomocne przy realizacji ochrony, jednocześnie stwierdzając, że „działanie następuje wyłącznie w jedną stronę, to jest z firmy ochrony do Policji. Nie odnotowałem sytuacji by to Policja była dla nas źródłem informacji o ewentualnych zagrożeniach, czy możliwych do podjęcia działań profilaktycznych”. Ta wypowiedź eksperta będącego przedstawicielem dużej firmy ochrony jest najlepszym komentarzem dla pozostałych otrzymanych odpowiedzi. Dwaj eksperci zauważają, że niekiedy właściciele firm będący byłymi policjantami w ramach koleżeńskich relacji, zdobywają pewne informacje, mogące być im pomocne przy organizowaniu ochrony danego obiektu. Jak dodają jest to działanie nieformalne i nie ma charakteru systemowego, a jedynie potwierdza prawidłowość, że nie ma kanału informacyjnego od Policji do firm ochrony odpowiadających za bezpieczeństwo strategicznych obiektów.

Wszyscy badani wskazują jednoznacznie, że nie ma w tym wypadku relacji dwustronnej i „Policja nie dzieli się swoją wiedzą z firmami ochrony”. Jeden z ekspertów przypomina, że brak jest jednoznacznych przepisów

obligujących Policję do działania w tym kierunku, a to oznacza brak możliwości rozliczania jej z efektów takiej współpracy. Kolejny dodaje, że dla Policji firmy ochrony nie są równoprawnym partnerem i obawia się ona „powierzania im poufnych informacji”.

Z odpowiedzi na pytanie o współpracę firm ochrony z Policją przy ochronie obiektów nie podlegających obowiązkowej ochronie wynika, że współpraca ta, podobnie jak przy obiektach podlegających obowiązkowej ochronie, sprowadza się do działań jednostronnych. Pracownicy firm ochrony informują Policję o zakłóceniach porządku i bezpieczeństwa publicznego, głównie o czynach kryminalnych zaistniałych na dozorowanym obszarze. Przybyłe na miejsce zdarzenia grupy interwencyjne zabezpieczają miejsce zdarzenia do czasu przybycia Policji. Centrum monitorowania alarmów przekazuje informacje o takim zdarzeniu dyżurnemu jednostki Policji niezwłocznie po potwierdzeniu prawdziwości alarmu, co znacznie podnosi szybkość reakcji. Nie ma natomiast żadnych informacji, czy zaleceń ze strony samej Policji. Jeden z ekspertów, wskazując na brak informacji podkreślił, że dzieje się tak pomimo obowiązującego porozumienia zawartego z miejscową jednostką Komendą Miejską Policji w Krakowie przez firmy zrzeszone w Polskim Związku Pracodawców „Ochrona” Oddział Małopolska. Dokument ten, pod nazwą „Porozumienie, dotyczące realizacji zintegrowanego systemu powiadamiania o zagrożeniach”, jako główny cel określił współpracę w zakresie poprawy bezpieczeństwa na terenie miasta. Policja zwana w nim jako *strona wiodąca* została zobowiązana do „organizowania cyklicznych szkoleń dla uczestników porozumienia, wydawania certyfikatów odbytego szkolenia, pomocy w zakresie zadań realizowanych w ramach przedsięwzięcia, przyjmowania zgłoszeń dotyczących zagrożeń, ich weryfikacji i inicjowania działań, przekazywania określonych informacji uczestnikom porozumienia”. Zdaniem tego eksperta ze wskazanych zadań Policja realizuje tylko te dotyczące szkoleń, certyfikacji i przyjmowania zgłoszeń. W pozostałych kwestiach nic się nie dzieje.

Kolejny ekspert wskazuje, że „Funkcjonariusz Policji udziela informacji nie na zasadzie oficjalnej, tylko poufnie, prosząc jednocześnie o zachowanie dyskrecji”. Ta wypowiedź jednoznacznie określa charakter wzajemnych relacji pomiędzy firmami ochrony, a Policją, które trudno określić mianem współpracy. Zupełnie odmiennie wygląda ta sytuacja w Komendzie Powiatowej

w Strzelinie, której komendant - jako ekspert - także został poproszony o wskazanie form współpracy kierowanej przez niego jednostki z firmami ochrony. Komendant zaznaczył, że ma świadomość, że jego działania w tym zakresie są wyjątkiem na terenie województwa dolnośląskiego. Organizuje on raz w miesiącu narady koordynacyjne, w których uczestniczą menedżerowie firm ochrony oraz przedstawiciele Straży Granicznej, Miejskiej, Leśnej i Rybackiej, Inspekcji Transportu Drogowego oraz Straży Ochrony Kolei. Głównym celem tych spotkań jest wymiana informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ustalenie i planowanie służby na terenie miasta i powiatu. Istotnym było jego stwierdzenie, „że nie ma formalnych przeszkód by pracownicy Grup Interwencyjnych w czasie gdy oczekują na ewentualne wezwanie alarmowe stacjonowali w miejscach wskazanych przez dyżurnego KPP jako szczególnie zagrożone”. Podkreślił, że podczas „Euro 2012” gdy duża część jego funkcjonariuszy została oddelegowana przez Komendanta Wojewódzkiego Policji do zabezpieczenia tej imprezy, to właśnie oznakowane pojazdy grup interwencyjnych patrołowały ulice miasta i zwracały uwagę na miejsca szczególnie zagrożone: „każdego dnia w czasie trwania „Euro 2012” otrzymywałem dodatkowe dwa lub trzy patrole ze służb ochrony, które współpracowały z Policją”. Ekspert ten dodał, że w jego jednostce przed III zmianą, tj. około godz. 21.00, dyżurny przeprowadza odprawy z załogami grup interwencyjnych przekazując im informacje o osobach zaginionych, poszukiwanych, a także sugeruje miejsca postojowe dla grup interwencyjnych, celem prewencyjnego oddziaływania na otoczenie. Nadmieniał też, że współpraca ta odbywa się bez formalnego dokumentu w postaci porozumienia.

Na pytanie o system komunikowania się firm ochrony z Policją, Strażą Pożarną, Strażą Miejską w sytuacjach gdy trzeba przekazać pilną informację o zagrożeniu, eksperci odpowiedzieli, że kontakt w takich sytuacjach odbywa się na zasadach ogólnych, czyli telefonicznie na nr 997 lub 112. Zwrócili uwagę, że brak jest wydzielonego kanału radiowego, który byłby pomocny zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, gdy zachodzi konieczność prowadzenia rozmów i szybkiej wymiany informacji z wieloma uczestnikami biorącymi udział w akcji. Mogą to być akcje ratownicze związane z katastrofami czy klęskami żywiołowymi. Wówczas zapewnienie bieżącej komunikacji jest wyjątkowo ważne i może decydować o jej powodzeniu.

Eksperci będący funkcjonariuszami Policji, odpowiadając na pytanie o pełnienie wspólnej służby z pracownikami ochrony stwierdzili, że przy obecnym stanie prawnym pełnienie wspólnej służby nie jest możliwe, ponieważ podczas interwencji Policja może wejść do takich miejsc, jak prywatne domy, puby czy instytucje i podjąć tam czynności - służby ochrony nie dysponują takimi możliwościami. Eksperci zauważają, że jest możliwe występowanie pracownika ochrony wspólnie z funkcjonariuszem Policji, jeśli został poproszony o to jako osoba przybrana do wykonania określonej, konkretnej czynności prawnej. Wówczas może on wesprzeć funkcjonariusza, udzielić mu pomocy czy asystować przy takiej czynności. Eksperci będący menedżerami firm ochrony wskazują, że innych niż wykonywanie zadań jako osoba przybrana do pomocy ich pracownicy wspólnie z policjantami nie prowadzili. Także oni są zdania, że obecne przepisy nie regulują takiej formy współpracy. Przyznają natomiast, że pracownicy wykonywali szereg zadań w ramach tych samych operacji co policjanci, np. przy zabezpieczaniu wizyt papieskich, „Euro 2012” czy dużych imprez masowych. Nie było tu jednak żadnej podległości służbowej, a jedynie koordynacja całości przedsięwzięcia przez Policję.

Na pytanie o zasadność wydania aktu prawnego, który określałby zasady współpracy innych niż SUFO firm ochrony ze służbami państwowymi, eksperci odpowiedzieli twierdząco podkreślając, że takie rozwiązanie mogłoby się przyczynić do poprawy stanu bezpieczeństwa. Jeden z ekspertów zaznaczył, że byłby to najlepszy sposób na poprawę wykorzystania blisko 300 tysięcy pracowników ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Zaznaczył też, że tworząc ramy organizacyjno-prawne należy zobligować Policję do pełnienia funkcji animatora i koordynatora takiej współpracy. Kolejny ekspert uważa, że nawiązanie współpracy z innymi niż SUFO firmami powinno zostać poprzedzone sprawdzeniem ich wiarygodności, rzetelności i profesjonalności. Dodaje, że takie firmy mogłyby być mocniejszym ogniwem systemu bezpieczeństwa, ale wyraża też opinię, że powinien zostać stworzony odpowiedni system motywacyjny i nagrodowy dla tych podmiotów. Inny badany stwierdza, że konieczne jest określenie warunków współpracy z firmami ochrony w obszarach, które nie są przez nie chronione na podstawie umów z kontrahentami, a stanowią, tzw. przestrzeń publiczną.

Ekspertom zadano także pytanie, czy regulacja prawna powinna określać współpracę firm ochrony z Policją w miejscach publicznych, które nie

podlegają ochronie danej firmy na podstawie zawartego kontraktu. Badani odpowiedzieli twierdząco wskazując, że firmy ochrony są wprawdzie podmiotami o charakterze komercyjnym, ale dysponują wyszkolonymi i dobrze wyposażonymi pracownikami, którzy mogą reagować na różne zdarzenia. Konieczne jest ich zdaniem jasne i precyzyjne określenie zasad i warunków takiej współpracy. Zwracają też uwagę na fakt, że po miastach jeździ więcej radiowozów firm ochrony, aniżeli policyjnych. Grupy interwencyjne są mobilne i mają możliwość natychmiastowej reakcji na zdarzenie, zanim informacja o nim dotrze do dyżurnego Policji.

Kolejne pytanie skierowane do ekspertów dotyczyło pełniejszego udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego — wszyscy eksperci stwierdzili, że widzą taką możliwość. Podali, że właśnie regulacja prawna jest brakującym elementem potrzebnym do zintensyfikowania udziału firm ochrony w przedsięwzięciach na rzecz bezpieczeństwa. Jeden z nich zauważył jednak, że nawet obecny brak takiego aktu prawnego nie powinien wykluczać współpracy Policji z firmami ochrony: „trzeba z tego potencjału korzystać nie czekając na zalecenia czy uregulowania prawne”. Zaznaczył też pilną konieczność zajęcia się kwestiami związanymi ze szkoleniem i kontrolą działania firm ochrony osób i mienia. Jeśli miałyby one odgrywać poważniejszą niż dotychczas rolę, państwo musi zadbać o profesjonalizm prowadzonych przez nie działań. Kolejny ekspert zwrócił uwagę na zachęty ekonomiczne dla firm, które włączyłyby się w działania w przestrzeni publicznej, nie będących ochranianymi w ramach kontraktów.

Eksperci na zadane im pytanie o sposób wyróżniania firm ochrony osób i mienia, które decydują się na działania na rzecz bezpieczeństwa publicznego w miejscach nie objętych kontraktem, odpowiedzieli, że mogą to być wyróżnienia o charakterze prestiżowym takie jak dyplomy czy statuetki dla przedstawicieli najbardziej zaangażowanych firm lub ich pracowników, którzy wykazali się wzorową postawą i skutecznością w działaniu. Wyróżnienia te mogłyby być nadawane i wręczane przez władze samorządowe przy udziale lokalnej Policji. Ważna byłaby tu oprawa medialna promująca takie firmy jako podmioty gospodarcze rzetelne i godne zaufania. Jeden z ekspertów proponuje by został stworzony centralny rejestr takich firm, które włączają się dobrowolnie w działania na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Inny ekspert

wskazuje, że dla takich podmiotów powinny być stosowane ulgi podatkowe czy zniżki przy wynajmowaniu lokali stanowiących własność komunalną. Kolejny ekspert uważa, że dla tych firm Policja mogłaby prowadzić szkolenia doskonalące zarówno teoretyczne, jak i praktyczne.

Badanym zadano pytanie o zakres i jakość uprawnień pracowników ochrony. Trzech ekspertów uznało, że uprawnienia te są wystarczające. Czterech wypowiedziało się za poszerzeniem katalogu tych uprawnień. Wskazali, że pracownik realizujący konwój lub doprowadzenie na terenie powierzonym mu do ochrony powinien mieć prawo odparcia zamachu przy wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego. Proponują także przyznanie możliwości użycia tych środków dla pokonania biernego oporu lub przeciwdziałania autoagresji. Uważają też, że pracownik ochrony powinien mieć prawo ich stosowania w formie prewencyjnej, tak by zapobiec ucieczce osoby ujętej, doprowadzanej, zatrzymanej czy konwojowanej. Pojawia się też propozycja by pracownik ochrony mógł użyć broni w przypadku podjęcia bezpośredniego pościgu za osobą która dopuściła się bezprawnego zamachu na życie oraz by miał prawo do oddania strzału w kierunku zwierzęcia, przedmiotu czy pojazdu, o ile jest to konieczne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia. Podkreślają też konieczność zapewnienia pracownikom ochrony systematycznych szkoleń z zakresu posługiwania się bronią i środkami przymusu bezpośredniego, tak by korzystając z tych nadzwyczajnych uprawnień nie naruszali przepisów prawa.

W związku z powyższym należało również dać pod rozwagę, czy istnieje zatem potrzeba rozszerzenia uprawnień pracowników ochrony także do terenu najbliższego otoczenia strzeżonych obiektów i dodatkowo przekazanie im uprawnień przy podjęciu bezpośredniego pościgu za sprawcami zdarzeń przestępczych - poza jednym wszyscy eksperci odpowiedzieli twierdząc na pytanie dotyczące tego obszaru. Jeden z ekspertów podaje konkretny przykład dewastacji murów Zamku Królewskiego na Wawelu od strony miasta. Tam już jurysdykcja Straży Muzealnej nie sięga, mimo że zadaniem tej formacji jest ochrona całego zabytkowego kompleksu. Inny ekspert wskazuje, że gdy grupa interwencyjna przyjeżdża do obiektu, z którego uciekają sprawcy kradzieży czy rozboju ze zrabowanym mieniem, to podejmując ewentualne działania pościgowe może korzystać wyłącznie z uprawnień obywatelskich. Eksperci są zdania, że dla zapewnienia możliwości

skutecznego ujęcia sprawy należy rozszerzyć uprawnienia pracowników ochrony do działań pościgowych.

Ekspertom zadano również pytanie o to, czy uprawnienia obywatelskie są wystarczające do podjęcia interwencji poza terenem chronionym. Dwóch ekspertów odpowiedziało twierdząco. Pozostałych pięciu uznało, że pracownik ochrony powinien mieć możliwość korzystania z podobnych uprawnień jakie posiada on na terenie chronionym. Jeden z nich podniósł kwestię takich uprawnień w kontekście ochrony osób, która sprawowana jest poza takim obszarem. Jeszcze inny stwierdził, że jasno określone i sprecyzowane przypadki użycia środków przymusu bezpośredniego, a w ekstremalnych sytuacjach także broni palnej, dawałyby pracownikowi ochrony pewność działania. Podkreślił, że obecnie łatwo narazić się na zarzut przekroczenia granic obrony koniecznej, co może powstrzymywać pracowników ochrony od podejmowania interwencji poza dozorowanym terenem. Wszyscy eksperci są jednak zgodni, że nawet bez dodatkowych uprawnień znaczna część pracowników ochrony już obecnie działa na rzecz interesu społecznego przychodząc z pomocą w sytuacjach zagrożenia. Na pytanie o to czy pracownicy ochrony powinni korzystać z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych, eksperci odpowiedzieli twierdząco. Jeden z nich uznał, że z takiego statusu powinni korzystać wszyscy obywatele podejmujący interwencję, mającą na celu przywrócenie naruszonego porządku prawnego. Badani są zdania, że państwo winno otaczać szczególną opieką prawną osoby, które nie bacząc na własne zagrożenie niosą bezinteresownie pomoc innym, zwłaszcza jeśli nie są do tego zobowiązane przepisami prawa. Odnosząc się do prestiżu społecznego pracownika ochrony, wszyscy wyrazili negatywną opinię. Niektórzy z ekspertów wskazali, że wprawdzie ludzie uznają pozytywną rolę, jaką odgrywają pracownicy ochrony, ale często mają do nich stosunek lekceważący: „pracownik ochrony nazywany jest potocznie *cieciem* czy *dziadkiem*, co ma wyraźnie pejoratywny, a nawet pogardliwy charakter”. Badani uważają, że może to być spowodowane niskim statusem ekonomicznym i brakiem stabilizacji zatrudnienia w tym zawodzie, ponieważ jest on mało atrakcyjny i często traktowany przez młodych ludzi poszukujących pracy, jako „ostatnia deska ratunku”.

Kolejne pytanie do ekspertów dotyczyło potrzeby stworzenia dla pracowników ochrony osobnych, specjalnych uregulowań emerytalnych, dających im możliwość przejścia na emeryturę wcześniejszą niż po 67 latach. Dwóch ekspertów odpowiedziało przecząco uznając, że wszyscy pracownicy bez względu na wykonywany przez nich zawód powinni podlegać tym samym regulacjom. Wykluczają w tym względzie jakiegokolwiek preferencje. Pozostali badani wskazali, że tej grupy zawodowej nie można traktować w sposób jednolity i proponują, by z zapisów o niższym wieku emerytalnym mogli korzystać pracownicy zatrudnieni w grupach interwencyjnych, przy konwojach czy wykonujący ochronę osób

Co do formy zatrudnienia w firmach ochrony dwóch ekspertów, będących jednocześnie właścicielami firm ochrony, stwierdziło, że w kierowanych przez nich podmiotach gospodarczych pracownicy zatrudnieni są na podstawie umów o pracę. Pozostali przyznają jednak, że dominującą formą zatrudnienia w takich firmach są umowy cywilnoprawne z reguły umowy zlecenia. Powodem takiego stanu są oszczędności, które czynione są na pracownikach. Zatrudniając ich na etatach trzeba zapłacić zarówno podatki, jak i pełny „ZUS”, a to generuje wysokie koszty osobowe i nie pozwala wygrywać przetargów na usługi ochrony. Podstawowym kryterium umieszczanym przez zamawiającego usługę w specyfikacji zamówienia, jest cena. Drogi pracownik nie pozwala firmie na konkurencyjność w stosunku do innych podmiotów biorących udział w przetargu. Jeden z ekspertów posłużył się przykładem takich oszczędności: „duża firma ochrony, która w związku ze zmianami w systemie dofinansowania przez PFRON (wyłączono z niego pracowników z tzw. III grupą inwalidzką), od września 2013 r. rozwiązała z takimi pracownikami umowy o pracę i zaproponowała im w to miejsce umowy zlecenia”. Właściciel firmy, która zatrudnia pracowników na etatach podkreślił, że to pozwala mu na zachowanie stabilności kadr, a także powoduje, że pracownik identyfikuje się z firmą, dba o swój rozwój zawodowy, a obowiązki wykonuje solidnie.

Z kolei, co do wynagrodzeń odpowiedzi wszystkich ekspertów są zbieżne. Wynika z nich, że zdarzają się stawki od 3,50 zł za godzinę pracy jeśli pracownik nie posiada licencji; 5,45 zł z licencją I stopnia i około 8 zł dla pracownika z licencją II stopnia. Żaden z ekspertów nie określił,

wynagrodzenia pracownika ochrony na 10 zł za godzinę pracy, nawet w przypadku najlepiej wyszkolonych i wykwalifikowanych osób.

Udzielone przez ekspertów odpowiedzi jednoznacznie wskazują, że zawód pracownika ochrony należy do najbardziej spauperyzowanych profesji na polskim rynku pracy, gdyż - jak uznali dwaj eksperci, którzy wcześniej zaznaczyli, że ich pracownicy zatrudnieni są na umowach o pracę — aby zarobić najniższą kwotę wynagrodzenia za pracę, muszą oni przepracować 168 godzin, czyli normatywny czas określony w kodeksie pracy. Pozostali eksperci wskazali, że pracownik ochrony musi świadczyć usługę nawet 250 godzin w miesiącu, aby uzyskać minimalną pensję. Te dane, podobnie jak wynikające z odpowiedzi na poprzednie pytanie, świadczą o zubożeniu tej grupy zawodowej, a jednocześnie o jej przepracowaniu.

Następnie zapytano ekspertów, czy w firmach ochrony jest duża fluktuacja kadrowa. Dwaj eksperci zatrudniający pracowników na zasadzie umów o pracę odpowiedzieli, że w ich firmach fluktuacja jest na stosunkowo niskim poziomie. Pozostali badani uważają, że w firmach ochrony jest to zjawisko zdecydowanie częstsze, aniżeli w innych przedsiębiorstwach. Zauważają, że decydującym determinantem zatrudnienia są zdobywane przez firmy kontrakty na ochronę, a te kiedyś się kończą, ze względu na dużą konkurencję na rynku. Wskazują też, że powodem odchodzenia z firmy często jest znalezienie lepiej płatnej, czy bardziej atrakcyjnej pracy. Są to zwłaszcza ludzie młodzi, wykształceni, u progu swej zawodowej kariery, często podejmujący pracę jednocześnie w więcej niż jednej firmie ochrony. W związku z powyższym dwóch ekspertów reprezentujących firmy, gdzie umowa o pracę jest podstawową formą zatrudnienia wyraziło opinię, że ze względu na niską skalę nie jest to poważny problem. Pozostali badani uważają, że jest to powszechne zjawisko, ponieważ przy niskich stawkach wynagrodzenia za godzinę pracy, pracownicy szukają dodatkowego zatrudnienia. Podkreślają, że to dopiero duża liczba przepracowanych godzin gwarantuje pracownikom ochrony zarobki na poziomie minimum socjalnego. Stąd kończą pracę w jednej firmie i jadą na kolejną zmianę, do innej firmy o podobnym profilu działania.

W dalszej części wywiadu skupiono się na szkoleniach doskonalących umiejętności pracowników ochrony. Czterej eksperci, będący menedżerami firm ochrony zapewniają, że u nich takie szkolenia odbywają się regularnie,

choć z różną częstotliwością. Badany będący właścicielem firmy specjalizującej się w ochronie osób przedstawił szczegółowo proces i rodzaje organizowanych szkoleń, podkreślając wysoki poziom ich profesjonalizmu. Niektóre z tych zajęć odbywają się co miesiąc, a inne nie rzadziej niż raz do roku, ponieważ zespoły ochrony osób zobowiązane są przynajmniej raz w miesiącu do uczestnictwa w szkoleniu specjalistycznym w zakresie samoobrony i walki wręcz, walki bronią palną (pistolet, pistolet maszynowy – również z wykorzystaniem broni jako narzędzia impaktowego – do zadawania uderzeń, ucisków), poruszania się w szykach ochronnych. Pozostali menedżerowie podkreślają, że szkolenia odbywają się przynajmniej raz na pół roku i obejmują zarówno część teoretyczną jak i zajęcia praktyczne – strzelanie, chwytty transportowe i obezwładniające. Tematyka bloku teoretyczno-prawnego obejmuje zakres szkoleń ze znajomości obowiązujących procedur na wypadek możliwych zagrożeń, a w szczególności na wypadek zagrożenia atakiem terrorystycznym, bioterrorystycznym i patologiami społecznymi (m.in. narkotyki); zabezpieczenia imprez masowych i plenerowych; komunikacji międzyludzkiej; przepisów oraz wynikających z nich obowiązków i uprawnień pracowników; miejsca i zadania pracowników ochrony w systemach zarządzania jakością, środowiskiem, BHP.

Pozostali eksperci zauważają, że nie wszędzie takie szkolenia się odbywają, a ich częstotliwość, w okresie kryzysu finansowego i gorszej prosperity w branży ochrony, jest zdecydowanie mniejsza, niż w okresie wcześniejszym. Dodają także, że szkolenia, choć niezwykle ważne z punktu widzenia poziomu i bezpieczeństwa świadczonych usług, nie są obligatoryjne z punktu widzenia obowiązujących przepisów. Z uwagi na to, że generują duże koszty, niektóre firmy nie decydują się na ich organizowanie lub ograniczają ich ilość.

Eksperti zgodnie przyznali, że szkolenia dla pracowników, którzy nie posiadają licencji są również istotne dla zapewnienia odpowiedniej jakości wykonywanej ochrony. Z ich wypowiedzi wynika, że zajęcia dla pracowników bez licencji odbywają się rzadziej, z reguły raz do roku. Swoim zakresem obejmują zagadnienia BHP oraz podstawy prawne działań podejmowanych na określonym stanowisku służbowym. Prowadzone są one w oparciu o autorskie programy przygotowywane przez same firmy zatrudniające tych pracowników. Jeden z ekspertów wskazuje, że szkolenia takie winny być obligatoryjne, bo

osoby w nich uczestniczące nie przechodziły żadnych specjalistycznych kursów przygotowawczych, jak to ma miejsce w przypadku pracowników ubiegających się o uzyskanie licencji. Kolejny ekspert zauważył: „z pewnością byłoby to z pożytkiem dla sprawowanej ochrony, ale też dawałoby takiej osobie większą pewność działania i poczucie bezpieczeństwa”.

Ostatnie pytanie skierowane do ekspertów dotyczyło opinii na temat proponowanych zmian wprowadzonych ustawą „deregulacyjną” oraz znowelizowaną Ustawą o ochronie osób i mienia. Wszyscy badani wyrazili jednoznaczną, negatywną opinię na temat zmian, jakie wprowadzi uchwalona przez Sejm RP ustawa deregulacyjna. Głównym przesłaniem dla wprowadzonych zmian i podstawowym argumentem przemawiającym za ich dokonaniem było ułatwienie dostępu do zawodu dla ludzi młodych, szukających pracy. Eksperci zauważyli, że już dzisiaj brakuje chętnych do pracy w branży ochrony ze względu na bardzo niskie stawki wynagrodzenia i jej uciążliwość. Teraz ich zdaniem, kiedy znaczna część obowiązków związanych z rejestracją i sprawdzaniem kandydatów do pracy zostanie przerzucona na pracodawców, koszty prowadzenia firmy znacznie wzrosną. Właściciele firm będą zmuszeni do szukania dalszych oszczędności, a jedynym ich źródłem może być obniżenie wynagrodzenia dla pracowników, które już obecnie jest bardzo niskie. Wszyscy badani podnoszą kwestię braku państwowego egzaminu, który dotychczas był wymogiem uzyskania licencji. Był on ich zdaniem gwarancją, że do zawodu trafiały osoby o odpowiednim przygotowaniu teoretycznym i praktycznym. Jeśli wystarczy odbycie samego kursu, którego poziom będzie trudny do sprawdzenia, obniżeniu ulegnie poziom wykształcenia, a co za tym idzie jakość świadczonych usług. Eksperci wyrazili też przekonanie, że zwiększy się liczba osób, które będą traktowały pracę w ochronie jako zajęcie tymczasowe. Jeden z badanych uznał, że „wracamy do stanu z przed wejścia w życie ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia. To prawdziwy regres, który w krótkim czasie przyniesie negatywne skutki”. W wypowiedziach pojawia się też opinia, że skoro firmy ochrony są elementem bezpieczeństwa publicznego, to państwo nie powinno pozostawiać tak ważnej sfery bez odpowiedniego nadzoru.

Za najważniejszy problem utrudniający funkcjonowanie firm na rynku ochrony eksperci zgodnie uznali sytuację ekonomiczną w tej branży. Podkreślili, że obecnie o zdobyciu kontraktu decyduje wyłącznie cena usługi.

Pada propozycja wprowadzenia minimalnej ceny za godzinę pracy przy wykonywaniu ochrony. Dwaj eksperci wskazują, że to pozwoliłoby firmom na konkurowanie takimi elementami, jak wykształcenie, doświadczenie, rekomendacje z wcześniej zrealizowanych kontraktów. To z kolei podniosłoby poziom świadczonych usług. Kolejnym pozytywem byłoby wyższe wynagrodzenia dla pracowników ochrony, co zwiększyłoby ich motywację i zapewniło stabilizację kadrową w firmach ochrony. Jeden z ekspertów w sposób następujący zdiagnozował obecną sytuację w branży ochrony: „absurdalna konkurencja, doprowadziła do rażąco niskich stawek za ochronę, to z kolei powoduje niskie płace, niemożność inwestycji w rozwój firmy i brak dalszych perspektyw utrzymania się na trudnym rynku”. Badani uznali, że problemem jest też brak regulacji prawnych, określających współpracę firm ochrony z Policją czy innymi państwowymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne. Brak jest także koordynacji działań w tym obszarze. Pojawia się postulat by taki akt prawny określał w sposób szczegółowy na czym ta współpraca miałaby polegać. Jako istotny problem eksperci wskazali brak przepływu informacji z Policji do firm zapewniających bezpieczeństwo obiektom wymagającym obowiązkowej ochrony, co z kolei utrudnia sprawną realizację tego zadania. Jeden z ekspertów jako duże utrudnienie wymienia brak znajomości przepisów oraz specyfiki działania branży ochrony ze strony urzędników. Kolejny ekspert uważa, że problemem jest także brak statusu funkcjonariusza publicznego dla wszystkich pracowników ochrony. Wyraża opinię, że powinni z takiej ochrony prawnej korzystać nie tylko pracownicy SUFO wykonujący ochronę obiektów z tzw. listy wojewody. Dodaje, że byłoby to istotne zwłaszcza przy podejmowaniu interwencji poza obszarem chronionym.

Heurystyczne badania zarówno metodą delficką — ankietową — jak i morfologiczną — wywiady eksperckie — dały spójne wyniki i wraz z wynikami badań teoretycznych, tj. krytyczną analizą literatury oraz przepisów prawnych, stanowią podstawę do potwierdzenia hipotezy, iż wykorzystanie potencjału firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego nie jest wystarczające.

W tej sytuacji celem powinno stać się zwiększenie udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce. Z tego wniosku wynikają propozycje zmian w obszarach prawnym,

ekonomicznym i funkcjonalnym prywatnego sektora ochrony, głównie w aspekcie poprawy jakości jego współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa.

PROPOZYCJE UKIERUNKOWANE NA ZWIĘKSZENIE UDZIAŁU FIRM OCHRONY OSÓB I MIENIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO PAŃSTWA

Rozdział 5.

Celem przygotowanych badań było wskazanie rozwiązań ukierunkowanych na zwiększenie udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa.

Potwierdziły się hipotezy mówiące o tym, że stan wiedzy, będący wynikiem analizy funkcjonowania i wykorzystania potencjału firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa, jak również wyniki badań heurystycznych i empirycznych, pozwalają na wskazanie rozwiązań, umożliwiających zwiększenie udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa.

Obecnie jedynym aktem prawnym regulującym zasady współpracy firm ochrony z formacjami państwowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne jest Rozporządzenie MSWiA z dn. 18 grudnia 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy SUFO z Policją, jednostkami ochrony p. poż. obrony cywilnej i strażami gminnymi. §2 cyt. Rozporządzenia MSW wskazuje, że współpraca ma być prowadzona z kierownikiem obiektu podlegającego obowiązkowej ochronie. Taka osoba z reguły nie ma odpowiedniego przygotowania specjalistycznego z zakresu bezpieczeństwa, stąd realnie nie może ona być profesjonalnym partnerem do współpracy z Policją. Oczywistym jest fakt, że to kierownik odpowiada prawnie za uzgodnienie planu ochrony i bezpieczeństwo zarządzanego przez siebie obiektu. Dlatego też powinien sprawować nadzór nad tymi kwestiami i z pewnością nie może być pominięty przy uzgadnianiu takiego dokumentu. Jest on także gwarantem pewnej ciągłości w realizacji zapisów, które znajdują się w planie ochrony. Może się przecież zdarzyć, że zmieni się firma chroniąca obiekt. Ale sam kontakt roboczy z Policją w zakresie ustalania warunków

i założeń planu ochrony winien być prowadzony przez przedstawiciela firmy chroniącej obiekt. On ma odpowiednią wiedzę i doświadczenie w zakresie bezpieczeństwa i wie, jakim standardom powinna odpowiadać ochrona fizyczna, zabezpieczenia techniczne oraz taktyka pełnienia służby na posterunkach ochronnych czy w grupach interwencyjnych. Potrafi także dokonać odpowiedniej kalkulacji sił i środków, niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa dozorowanego przez jego firmę obiektów. Kierownik obiektu może być bardzo sprawnym menedżerem, ale w tych kwestiach nie wolno pominąć kogoś, kto faktycznie będzie zarządzał ochroną. Badania wskazują, że najczęściej to przedstawiciel firmy ochrony otrzymuje od kierownika jednostki chronionej pełnomocnictwo do opracowywania planu ochrony. Może się jednak zdarzyć sytuacja, gdy będzie to robił osobiście lub udzieli pełnomocnictwa innej osobie, a nie przedstawicielowi chroniącej obiekt firmy. Wówczas firma, która faktycznie będzie realizowała zadania ochronne zostanie całkowicie pominięta w tak ważnym dla bezpieczeństwa obiektu procesie. Oczywiście współpraca, o której mówi Rozporządzenie MSW, to nie tylko uzgadnianie planu ochrony, ale także wymiana informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa osób i mienia oraz zakłóceniach spokoju i porządku publicznego; współdziałanie w celu utrzymania spokoju i porządku publicznego podczas zgromadzeń, imprez artystycznych, sportowych; współdziałanie przy zabezpieczaniu miejsc popełnienia przestępstw i wykroczeń w granicach chronionych obiektów oraz wzajemne konsultacje doskonalące metody współpracy. Analizując wskazany zakres przedmiotowy definiujący współpracę SUFO z Policją trudno sobie wyobrazić, że ma się ona, zgodnie z przepisami rozporządzenia MSW, odbywać za pośrednictwem kierownika jednostki chronionej. Tu bieżące współdziałanie, aby było realne i efektywne, musi odbywać się systematycznie w stałym kontakcie z osobą kierującą ochroną obiektu. Badania wskazują jednak na bardziej niepokojącą sytuację, która polega na całkowitym braku przekazywania jakichkolwiek informacji ze strony Policji. Nie docierają one ani do kierownika jednostki, ani do chroniącej obiekt firmy. W praktyce uzgodnienie planu ochrony jest finalnym momentem roboczego kontaktu z Policją, która nie wykazuje zainteresowania tym, jak wygląda realizacja założeń przyjętych w tym dokumencie. Brak jest podstawowych z punktu widzenia ochrony danych, którymi dysponuje wyłącznie Policja, takich jak: stopień zagrożenia danego terenu

przestępczością, rodzaj zdarzeń zaistniałych w ostatnim czasie, których charakter może mieć związek z bezpieczeństwem chronionego obszaru, metody i sposoby działania osób lub grup mogących zagrozić bezpieczeństwu chronionego obszaru, miejsce, czas i okoliczności grupowania się tych osób, pojawiające się źródła zakłóceń spokoju i porządku, planowane wydarzenia, imprezy o podwyższonym ryzyku mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo chronionego obszaru, działania prewencyjne i interwencyjne podejmowane w najbliższym otoczeniu przez Policję. Nie ma także ze strony Policji propozycji podejmowania konkretnych form działań zapobiegawczych, które mogłyby być realizowane przez firmę ochrony samodzielnie lub wspólnie z funkcjonariuszami. Nie ma wątpliwości, że tego typu informacje pozwoliłyby zarządzającemu ochroną na dostosowanie taktyki pełnienia służby do aktualnych zagrożeń oraz elastyczne dyslokowanie sił i środków z uwzględnieniem bieżącej, zmieniającej się sytuacji. Pojawia się także element braku zaufania Policji do pracowników ochrony i obawa, czy nie wykorzystają przekazanych im informacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Państwo, powierzając do ochrony komercyjnym podmiotom obiekty o strategicznym znaczeniu dla jego gospodarki czy obronności, uznaje tym samym, iż dają one gwarancje zapewnienia bezpieczeństwa. Policja, która jest główną formacją odpowiedzialną właśnie za szeroko rozumiane bezpieczeństwo nie może ignorować tego faktu i powinna wspomagać firmy ochrony zapewniające dozór obiektów podlegających obowiązkowej ochronie. W obecnym stanie prawnym Policja uznaje, że ma współpracować z firmami ochrony poprzez kierownika jednostki chronionej, co w konsekwencji powoduje, że żadnej współpracy praktycznie nie ma. Badania wykazały, że ze strony firm chroniących takie obiekty do Policji są przekazywane informacje o zaistniałych na ich terenie wykroczeniach i przestępstwach, a także o sytuacjach, które mogą implikować potencjalne zagrożenia. O ile informowanie o zdarzeniach kryminalnych jest sprawą oczywistą, to sygnalizowanie o innych czynnikach, które mogą w przyszłości generować sytuacje niebezpieczne, zależy od inicjatywy i zaangażowania kierownika firmy dostarczającej usługę ochrony. Niestety brak jest inspirowania personelu tych podmiotów do tego rodzaju działań o charakterze prewencyjnym. Z pewnością nie jest dobrą sytuacją, gdy brak jest takiego impulsu i bieżącego zainteresowania ze strony Policji. Stan bezpieczeństwa na danym obszarze

może przecież ulegać zmianie i z reguły ma on charakter dynamiczny. Bywają sytuacje, w których właściciele czy menedżerowie firm ochrony zdobywają określone informacje potrzebne im w związku z wykonywanym zabezpieczeniem obiektów, ale odbywa się to wyłącznie w drodze kontaktów prywatnych i nieformalnych, które w literaturze przedmiotu określane są jako „blue drain”, lub „oldboy`s network”. Jest to ułatwione w sytuacji gdy osoby reprezentujące prywatny sektor ochrony wcześniej służyły w państwowych formacjach bezpieczeństwa, gdzie pozostały im określone kontakty. Nie jest to jednak działanie systemowe i taki kanał przepływu informacji trudno uznać za wystarczający i zapewniający odpowiednią jego jakość. Ma on charakter „konspiracyjny”, a nie oficjalny, choć interes polegający na właściwym zabezpieczeniu ważnych dla państwa obszarów jest wspólny zarówno dla firm ochrony, jak i Policji. Warto zauważyć, co przedstawiają wyniki badań, że zarówno w sektorze bezpieczeństwa na poziomie rządowym jak i samorządowym istnieje prawny obowiązek prowadzenia pomiędzy organami współpracy i wymiany informacji. To sprawia, że działają oficjalne kanały przepływu informacji, a niektóre przedsięwzięcia są realizowane wspólnymi siłami różnych formacji, w zakresie posiadanych przez nie kompetencji. Jest to bardzo istotne z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania spójnego systemu bezpieczeństwa państwa. **Brak regulacji prawnych precyzyjnie określających możliwości współpracy firm ochrony z innymi formacjami przy prowadzeniu zabezpieczaniu obiektów podlegających obowiązkowej ochronie jest poważną luką w systemie bezpieczeństwa publicznego i wymaga, zdaniem autora, zmiany. Może to zapewnić nowelizacja rozporządzenia MSW.**

Jak wykazały badania, rozporządzenie MSWiA z dn. 18 grudnia 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy SUFO z policją, jednostkami ochrony p. poż. obrony cywilnej i strażami gminnymi w sposób niewystarczający reguluje relacje pomiędzy SUFO, a innymi formacjami bezpieczeństwa państwa. Trudno jednak zaprzeczyć, że reprezentujący interes państwa minister podjął próbę legislacji tego obszaru. Niestety, w cytowanym akcie prawnym określił jedynie współpracę z częścią firm prywatnego sektora ochrony, jakimi są specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. Takich podmiotów ochrony jest w Polsce 1084, z czego 265 to wewnętrzne służby ochrony, a 819 to przedsiębiorcy, którzy mają koncesje

ochroniarskie oraz pozwolenia na broń na okaziciela. Obecnie funkcjonuje w Polsce 5200 podmiotów zajmujących się ochroną osób i mienia, toteż ramami prawnymi nie objęto 4/5 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w branży ochrony, które realizują swoje zadania na obszarach nie podlegających obowiązkowej ochronie. To oznacza, że państwo nie zakłada współpracy z firmami pomimo tego, że realizują one zadania, które wcześniej należały do jego wyłącznej kompetencji. Zapewniają one przecież bezpieczeństwo na terenie nie tylko prywatnych rezydencji, ale przede wszystkim takich obiektów, jak zakłady produkcyjne, duże magazyny, sklepy wielkopowierzchniowe, tereny rekreacyjne, uczelnie czy osiedla mieszkaniowe. Wiele z tych miejsc ma charakter otwarty i stanowi przestrzeń publiczną. Są tam rozmieszczane patrole i posterunki pracowników ochrony, którzy poza zapewnieniem szybkiej reakcji na zdarzenia kryminalne oddziałują także prewencyjnie. Są umundurowani, wyposażeni w środki przymusu bezpośredniego, a przede wszystkim widoczni i łatwo dostępni dla osób potrzebujących pomocy. To oni na terenach przez siebie dozorowanych z reguły jako pierwsi podejmują interwencję, często kończącą się ujęciem sprawców takich przestępstw, jak kradzieże, włamania czy pobicia. Oni też zabezpieczają miejsce zdarzenia do czasu przybycia Policji czy udzielają pierwszej pomocy osobom poszkodowanym. Często od ich sprawności i prawidłowego działania zależy późniejszy proces wykrywczy, w tym zebranie odpowiedniego materiału dowodowego i pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców. Szczególną rolę mają tu do spełnienia grupy interwencyjne, których załogi składają się z najlepiej wyszkolonych, licencjonowanych pracowników ochrony, którzy poruszają się oznakowanymi pojazdami, posiadają nie tylko środki łączności i przymusu bezpośredniego, ale także broń palną czy paralizatory elektryczne o dużej mocy. Jak wynika z badań, osoby te odbywają regularne szkolenia zarówno teoretyczne, jak i praktyczne, pozwalające im na profesjonalną reakcję w sytuacji zagrożenia. Ich atutem jest duża mobilność i możliwość częstego przemieszczania się w przestrzeni miejskiej. Podstawowym zadaniem grup interwencyjnych jest szybka reakcja na zdarzenie. Pełnią swoją służbę w określonym sektorze, czekając na sygnał od dyżurnego stacji monitoringu, który odbiera informacje z systemu alarmowego i w razie potrzeby zleca im dokonanie sprawdzenia lub interwencji w określonym obiekcie. Udzielają oni też wsparcia innym pracownikom

ochrony, jeśli wymaga tego sytuacja. Po ulicach polskich miast porusza się więcej pojazdów grup interwencyjnych, aniżeli policyjnych radiowozów. Często też stacjonują w określonych miejscach, oczekując na wezwanie do interwencji. Obecnie Policja nie wykorzystuje potencjału jaki stanowią pracownicy ochrony. Jak wynika z badań - komendanci jednostek Policji nie widzą do tego podstaw prawnych, traktując firmy ochrony jak każdy inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Trudno jednak nie zauważyć specyfiki ich działalności, jaką jest zapewnianie bezpieczeństwa. Z pewnością informacje o potencjalnych zagrożeniach na terenach chronionych przez prywatny sektor ochrony byłyby istotne przy organizowaniu działań zabezpieczających. Policja posiada rozpoznanie posesyjne, zna geografię i dynamikę takich zagrożeń. Nie przekazuje jednak takich informacji z uwagi na brak stosownej delegacji prawnej. Tu także, jak w przypadku współpracy z SUFO, informacje są przysyłane jedynie w jednym kierunku, tj. od firm ochrony do Policji. Pracownicy ochrony powiadamiają Policję o wykroczeniach i przestępstwach popełnionych na obsługiwanych przez siebie terenie. Zabezpieczają także miejsce zdarzenia, chroniąc ślady przed zatarciem i nie dopuszczając w ten rejon osób postronnych. Dyżurny stacji monitoringu, po zweryfikowaniu prawdziwości zagrożenia, bezzwłocznie informuje dyżurnego jednostki Policji, by zapewnić szybką reakcję.

Osobną kwestią jest także nieuregulowana współpraca Policji z firmami ochrony w przestrzeni publicznej, która nie została powierzona im do ochrony na podstawie kontraktu ze zleceniodawcą. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że pracownicy ochrony, mimo że nie mają takiego prawnego obowiązku, często decydują się na podjęcie interwencji chroniąc życie, zdrowie i mienie. Robią to bezinteresownie w poczuciu społecznego obowiązku uważając, że jeśli mają określone umiejętności, to mogą skutecznie nieść pomoc tym, którzy jej potrzebują. Przekazują Policji także informacje o zauważonych nieprawidłowościach czy zagrożeniach. Niestety, Policja nie przekazuje pracownikom ochrony informacji o osobach zaginionych, poszukiwanych groźnych przestępcach, skradzionych pojazdach czy osobach, za którymi prowadzone są działania pościgowe. Takie informacje trudno uznać za objęte klauzulą poufności, skoro publikowane są one w mediach czy na policyjnych stronach internetowych. Biorąc pod uwagę liczbę miejsc obsługiwanych przez firmy ochrony, istnieje duże

prawdopodobieństwo, że skuteczność policyjnych działań we wskazanym zakresie byłaby większa. Z badań wynika, że pracownicy ochrony nie są także informowani o miejscach szczególnie zagrożonych przestępczością, na które mogliby oni zwrócić uwagę. Menedżerowie firm ochrony nie widzą przeszkód, by uwzględnić sugestie Policji co do tych właśnie miejsc przy dyslokowaniu radiowozów grup interwencyjnych. Z jednej strony zapewniłoby to oddziaływanie prewencyjne, z drugiej zaś spowodowało szybkie przekazanie dyżurnemu Policji sygnału o zaistniałym zagrożeniu. Jak wcześniej zauważono - załogi radiowozów firm ochrony są mobilne, a w związku z tym mogą zaobserwować wiele sytuacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, czy wymagających reakcji ze strony Policji. Obecnie do rzadkości należą sytuacje, by Policja inspirowała firmy ochrony do takiej aktywności.

Zatem koniecznym jest stworzenie aktu prawnego, który regulowałby relacje pomiędzy firmami ochrony nie będącymi SUFO, a państwowymi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Powinien on określić zakres współpracy oraz obowiązki podmiotów w niej uczestniczących. Zapisy winny być szczegółowe, tak by nie stwarzały wątpliwości o jakie konkretne działania chodzi w procesie realizowanej współpracy. Analiza obowiązujących aktów prawnych w obszarze bezpieczeństwa pozwoliła stwierdzić, że obecnie nie ma żadnej regulacji prawnej odnoszącej się do możliwości nawiązania i prowadzenia współpracy firm ochrony osób i mienia z innymi niż Policja, Straż Miejska, Obrona Cywilna czy Straż Pożarna formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. **Zdaniem autora współpraca z takimi podmiotami rządowego sektora bezpieczeństwa jak Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna, Służba Więzienna, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Leśna i Straż Ochrony Kolei jest nie tylko możliwa, ale i pożądana.** Z przeprowadzonych badań wynika, że zadania oraz zakresy działania tych formacji mundurowych pozwalają na korzystanie ze wsparcia sektora prywatnego. W przypadku Straży Granicznej, Inspekcji Transportu Drogowego, Straży Leśnej i Straży Ochrony Kolei współpraca mogłaby odbywać się na podobnych zasadach jak z Policją. Natomiast w przypadku Służby Więziennej i Żandarmerii Wojskowej mogłaby ona polegać na szybkim przekazywaniu przez firmy ochrony osób i mienia wszelkich informacji o stwierdzonych w toku ich działania zagrożeniach, pozostających w zainteresowaniu wymienionych formacji.

Obowiązek dokonywania takiej sygnalizacji winien zostać określony w akcie prawnym rangi rozporządzenia. Przyczyniłoby się to do zwiększenia poczucia więzi struktury bezpieczeństwa jako całości. Służyłoby również uporządkowaniu relacji pomiędzy ogniwami systemu bezpieczeństwa usprawniając ich współdziałanie, ukierunkowane na realizację wspólnego celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa. To w konsekwencji mogłoby przyczynić się do zwiększenia wydolności struktury bezpieczeństwa i podniesienia efektywności jej działania.

Z punktu widzenia efektywności działań pracowników ochrony, zarówno na terenach powierzonych ich opiece na podstawie umów zlecenia, jak i tych podejmowanych w miejscach publicznych, ważną kwestią są również posiadane przez nich uprawnienia do korzystania ze środków przymusu bezpośredniego oraz broni. W procesie badawczym ustalono, że nie zostali oni wyposażeni w możliwość korzystania z wielu środków przymusu bezpośredniego, które zarezerwowane zostały Ustawą o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej dla innych formacji. Pracownicy ochrony nie mogą używać siły fizycznej jako techniki ataku. Ten zapis nie budzi kontrowersji, gdyż działania ochronne nie powinny polegać na atakowaniu, a jedynie zmierzać do obrony osób i mienia. Mają więc one charakter wyraźnie defensywny. Pracownicy ochrony nie mogą też użyć kajdanek zakładanych na nogi lub tzw. zespolonych (tego rodzaju kajdanki nie znajdują się obecnie na wyposażeniu firm ochrony). Innym formacjom daje się możliwość ich użycia wobec osób agresywnych, czy zatrzymanych w związku z popełnieniem przestępstwa z użyciem broni palnej, materiałów wybuchowych lub innego niebezpiecznego narzędzia. W sytuacji, gdy w obiekcie podlegającym obowiązkowej ochronie pracownicy ochrony ujmą taką osobę, powinni oni mieć możliwość skorzystania z środka, który gwarantowałby im skuteczne wyeliminowanie zagrożenia ze strony groźnego napastnika. Ustawodawca wykluczył też stosowanie przez pracowników ochrony kaftana bezpieczeństwa, pasa lub siatki obezwładniającej oraz kasku zabezpieczającego. Kaftana lub pasa obezwładniającego używa się, jeżeli zastosowanie innych środków przymusu bezpośredniego nie jest możliwe lub może okazać się nieskuteczne, a zachodzi konieczność ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za nią. Pracownicy ochrony mają w tych sytuacjach prawo użycia innych środków przymusu bezpośredniego, ale skoro mogą się one okazać niemożliwe do

zastosowania, czy bezskuteczne, nie powinni być pozbawiani możliwości efektywnego działania, jakie dawałoby im użycie kaftana bezpieczeństwa czy pasa obezwładniającego. Oba te środki nie mają agresywnego charakteru i ich zastosowanie nie powoduje zagrożenia dla życia czy zdrowia osoby, wobec której są stosowane. Brak więc jest przyczyn, dla których należałoby pozbawiać pracowników ochrony narzędzi, bez których w określonych sytuacjach ich interwencja może okazać się niemożliwa. Podobnie wygląda kwestia użycia siatki obezwładniającej, której stosowanie ma także charakter subsydiarny. Jeśli w sytuacji odpierania zamachu na życie, zdrowie czy wolność, przeciwdziałania zamachowi na ochraniane obiekty, konieczności ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki czy pościgu za nią nie można skutecznie zastosować innych środków, używa się siatki obezwładniającej. Jest ona miotana z broni palnej, ale może też być zarzucana ręknie w celu unieruchomienia osoby lub zwierzęcia. Pozbawienie możliwości stosowania tego środka upośledza, a nawet wyklucza możliwość skutecznego działania pracowników ochrony w przypadkach, w których konkretne okoliczności nie pozwalają na użycie innych środków przymusu bezpośredniego.

Pracownicy ochrony nie posiadają również uprawnień do użycia wodnych środków obezwładniających, koni służbowych oraz strzelania pociskami niepenetracyjnymi. Nie przewidziano możliwości używania przez nich takich chemicznych środków obezwładniających, jak miotacze plecakowe czy granaty łzawiące. Pracowników firm ochrony wyłączono także z kategorii osób uprawnionych do stosowania kolczatki drogowej lub innych środków służących do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych. Pracownicy ochrony nie mogą posłużyć się pojazdami służbowymi jako środkami przymusu bezpośredniego. Podczas prowadzonych działań nie wolno im stosować środków przeznaczonych do pokonywania zamknięć budowlanych, między innymi takich, jak materiały wybuchowe. Nie wolno im używać środków pirotechnicznych o właściwościach oślepiających lub oślepiających. Te z kolei wyłączenia ustawowe są racjonalne i uzasadnione. Pracownicy ochrony nie występują bowiem w sytuacjach, w których stosowanie wymienionych środków byłoby konieczne. Ich użycie wymaga specjalistycznego przygotowania i wiąże się z dużym ryzykiem w przypadku niewłaściwego ich zastosowania. Trudno więc się dziwić, że ustawodawca,

wprowadzając restrykcyjne procedury stosowania tych środków, zarezerwował możliwość ich użycia tylko dla określonych formacji.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, ustawodawca znacznie ograniczył także zakres przypadków, które pozwalają pracownikowi ochrony na stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Nie zezwolił na ich użycie celem wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez pracownika ochrony poleceniem, ani też dla przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie pracownika ochrony lub innej osoby. Ponadto pracownik ochrony nie ma możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego w celu przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego, nawet dla ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach, które chroni. To znacznie ogranicza możliwość jego skutecznego działania.

W sytuacji, gdy pracownik ochrony realizuje zadania konwojowe lub czynności związane z doprowadzeniem na obszarze chronionym, również nie może skorzystać ze środków przymusu bezpośredniego dla zapewnienia bezpieczeństwa. Sytuacja ta jest bardzo niekorzystna, ze względu na fakt, iż konwoje bardzo często realizowane są pomiędzy poszczególnymi obiektami, zlokalizowanymi na danym obszarze podlegającym ochronie. Ustawodawca wykluczył także użycie środków przymusu bezpośredniego przy pokonywaniu przez pracownika ochrony biernego oporu, a więc w sytuacji gdy dana osoba przeciwstawia się wykonaniu wydanemu przez niego — na podstawie prawa — polecenia, bez stosowania przemocy lub groźby. Ustawodawca uznał, że pracownik ochrony nie może zastosować środków przymusu bezpośredniego dla przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji. Wiele formacji otrzymało prawo używania środków przymusu bezpośredniego w formie prewencyjnej tak, by zapobiec ucieczce osoby ujętej, doprowadzanej, zatrzymanej czy konwojowanej. Prewencyjnie funkcjonariusze tych służb mogą stosować środki przymusu bezpośredniego także dla zapobieżenia aktom agresji lub autoagresji takich osób. Pracownicy ochrony nie mają uprawnień do prewencyjnego stosowania wymienionych środków.

Badania wykazały, że pracowników ochrony nie obejmuje zapis, mówiący o możliwości odstąpienia od udzielenia pierwszej pomocy osobie, wobec której użyli środków przymusu bezpośredniego, o ile spowodowałoby to konieczność zaniechania czynności ochronnych wobec osób, ważnych

obiektów, urządzeń lub obszarów lub w ramach konwoju lub doprowadzenia. Funkcjonariusze innych formacji mają takie prawo. Tego rodzaju wykluczenie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia zwłaszcza, że najczęściej to właśnie pracownicy firm ochrony wykonują zabezpieczenie najważniejszych, strategicznych dla gospodarki czy obronności obiektów. Chronią przed zamachami (w tym terrorystycznymi) elektrownie, ujęcia wodne, budowle hydrotechniczne i inne urządzenia i obszary umieszczone w tzw. wykazach wojewodów czy prowadzonych przez centralne organy państwa. Powszechną praktyką jest powierzanie firmom komercyjnym ochrony jednostek policyjnych, wojskowych czy naukowo-badawczych. Także te podmioty wykonują konwoje wartości, materiałów niebezpiecznych, toksycznych czy wybuchowych. Często odpowiadają za bezpieczeństwo osób podczas ważnych spotkań i konferencji o znaczeniu gospodarczym. Powinni więc, dla zapewnienia bezpieczeństwa powierzonych im pieczy, obiektów czy ludzi, mieć prawo skutecznego prowadzenia dalszych czynności ochronnych, nawet jeśli wiązałoby się to z zagrożeniem dla życia i zdrowia rannego napastnika. Skoro funkcjonariusze innych formacji mogą w takich sytuacjach korzystać z prawa nieudzielania pomocy osobie, wobec której użyli środków przymusu bezpośredniego, to nie rozumialiśmy jest pozbawianie tego prawa pracowników ochrony.

W toku badań ustalono, że pracownik ochrony nie może użyć broni w przypadku podjęcia bezpośredniego pościgu za osobą, która dopuściła się bezprawnego zamachu na życie, zdrowie, wolność jego lub innych osób, na ważne obiekty, urządzenia lub obszary, mienie, w przypadku, gdy stwarzała ona jednocześnie zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności. Dotyczy to również sytuacji pościgu za sprawcą najpoważniejszych zbrodni, takich jak zamach terrorystyczny, zabójstwo, rozbój, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, spowodowanie niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia w wielkich rozmiarach, gwałt, wzięcie zakładnika celem przymuszenia organów władzy do określonego zachowania. Pracownik ochrony nie może też użyć broni, gdy zachodzi konieczność ujęcia sprawców tych przestępstw. Z pewnością, w tych sytuacjach pracownik ochrony winien mieć prawną możliwość użycia broni.

Osobnym zagadnieniem jest wykorzystanie broni palnej, przez co należy rozumieć oddanie strzału z zastosowaniem amunicji penetracyjnej w kierunku zwierzęcia, przedmiotu lub w innym kierunku niestwarzającym

zagrożenia dla człowieka. W aktualnym stanie prawnym, pracownik ochrony może wykorzystać broń palną jedynie w przypadku konieczności zaalarmowania o zagrożeniu lub celem wezwania pomocy, a także dla oddania strzału ostrzegawczego, który nie jest traktowany jako użycie broni. Pracownik ochrony nie ma jednak prawa do wykorzystania broni w celu zatrzymania pojazdu, nawet jeżeli działanie pojazdu zagraża życiu lub zdrowiu, czy też stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów. Nie może też posłużyć się bronią, aby zlikwidować przeszkodę uniemożliwiającą lub utrudniającą ujęcie osoby albo ratowanie takich wartości, jak mienie, życie lub zdrowie. Nie wolno mu wykorzystać broni, aby zneutralizować przedmioty lub urządzenia mogące stwarzać niebezpieczeństwo wybuchu, powodujące jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia. To uprawnienie nie przysługuje im także celem unieszkodliwienie zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu jego lub innej osoby.

W związku z powyższym, pracownik ochrony powinien mieć przyznane prawne możliwości wykorzystania broni w opisanych wyżej sytuacjach. To pozwoliłoby mu na zwiększenie bezpieczeństwa zarówno chronionego mienia, jak i bezpieczeństwa własnego oraz innych osób znajdujących się w sytuacji realnego zagrożenia życia lub zdrowia.

W procesie badawczym ustalono, że pożądanym byłoby także wyposażenie pracownika ochrony w uprawnienia takie same, jakie posiada on na terenie chronionego obiektu, jeśli podjąłby interwencję w bezpośrednim jego otoczeniu. Trudno bowiem oddzielić i traktować ten obszar na innych zasadach, skoro sytuacja, która się tam rozgrywa w sposób bezpośredni wpływa na jego bezpieczeństwo. Linia ogrodzenia nie powinna oznaczać bezkarności dla sprawcy i bezsilności dla osoby chroniącej obiekt.

Zasadnym byłoby wprowadzenie prawnej możliwości użycia broni przez pracownika ochrony również poza chronionym obiektem, w sytuacji konieczności odparcia bezprawnego zamachu na życie, zdrowie własne i innych osób. Obecnie, jeśli uzbrojeni i wyposażeni w środki przymusu bezpośredniego pracownicy ochrony wchodzący w skład grupy interwencyjnej zauważą poza chronionym terenem sytuację zagrażającą życiu napadniętego, nie mają możliwości skorzystania z prawa do użycia broni i środków przymusu bezpośredniego. Jeśli dla ratowania życia zaatakowanej osoby użyją tych środków, mogą to zrobić jedynie na podstawie przepisu o obronie koniecznej,

a więc muszą liczyć się z ewentualnym zarzutem przekroczenia granic obrony koniecznej. Uregulowania powinny być jasne i precyzyjne tak, by pracownik ochrony nie wahał się przyjąć osobie potrzebującej z pomocą.

Wszystkie postulowane zmiany w zakresie prawa użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni przez pracowników ochrony winny zatem zostać uwzględnione poprzez zmianę zapisów, które regulują te kwestie w Ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej i Ustawie o ochronie osób i mienia.

W sytuacji narażania własnego życia czy zdrowia pracownik ochrony powinien także korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego. To wzmacniałoby jego pozycję wobec napastników, którym za spowodowanie uszczerbku na zdrowiu (lub za sam zamach na takiego pracownika ochrony, a nawet jego znieważenie) groziłaby wyższa, kwalifikowana odpowiedzialność karna. Oczywiście status funkcjonariusza publicznego powoduje zwiększoną odpowiedzialność karną także dla pracownika ochrony, który przekroczyłby nadane mu uprawnienia. **Stosowny zapis powinien znaleźć się w Kodeksie karnym.**

Obecnie pracownik ochrony ma ograniczone możliwości w zakresie realizowania przysługującego mu prawa do legitymowania osób. Wprawdzie może on dokonać legitymowania osoby w miejscu publicznym, ale po stronie osoby legitymowanej nie istnieje prawny obowiązek okazaniażądanego dokumentu potwierdzającego tożsamość. W obecnym stanie prawnym taka odmowa nie jest wykroczeniem polegającym na nieokazaniu dokumentu, a co za tym idzie nie podlega odpowiedzialności określonej w art. 61 par. 2 kodeksu wykroczeń. Odpowiedzialność ta, w postaci kary grzywny, dotyczy jedynie osób, które odmówiły okazania dokumentu przedstawicielowi organu państwowego lub instytucji upoważnionej z mocy ustawy do legitymowania. **Koniecznym w tej sytuacji jest wprowadzenie przepisu o charakterze sankcyjnym w Kodeksie wykroczeń, tak by nie okazanie dokumentu tożsamości pracownikowi ochrony także podlegało karze.**

Sprawą niezwykle istotną przy rozważaniach na temat możliwości zwiększenia udziału pracowników ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego, jest kwestia związana z ich wyszkoleniem. Badania dają podstawę do stwierdzenia, że większa część pracowników tego sektora odbywa szkolenia doskonalące, choć z różną częstotliwością. Największy

akcent położony jest na podnoszenie i utrwalanie umiejętności członków grup konwojowych, interwencyjnych oraz pracowników zapewniających ochronę osobistą. Programy tych zajęć obejmują strzelanie, chwytów transportowe i obezwładniające, a nawet techniki prowadzenia pojazdów w sytuacjach ekstremalnych. Blok teoretyczny składa się głównie z przepisów prawnych dotyczących korzystania z uprawnień ze szczególnym uwzględnieniem przypadków i warunków określających użycie środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Podczas tych szkoleń omawiana jest też tematyka zagrożeń aktami terrorystycznymi oraz patologiami społecznymi. Dużą wagę przykładają się też do umiejętności udzielania pierwszej pomocy oraz zachowania się w sytuacjach kryzysowych powodujących konieczność działania w stresie. Ustalono, że organizowane są także szkolenia dla osób nie posiadających licencji, choć odbywają się one rzadziej i dotyczą zakresu działań, które zostały im powierzone na danym stanowisku. Są one prowadzone na podstawie autorskich programów opracowywanych w firmie, która ich zatrudnia. Badania wykazały także, że część firm nie organizuje szkoleń lub robi to stosunkowo rzadko z uwagi na fakt, że nie są one obowiązkowe. Każde szkolenie oznacza dla firmy dodatkowe koszty wynikające z konieczności zapłacenia pracownikom stawek godzinowych za udział w zajęciach. Ponadto trzeba opłacić strzelnicę, pokryć koszty amunicji oraz gaży instruktorów bądź wykładowców. W sytuacji trudności ekonomicznych, które w sposób szczególny dotyczą branży ochrony, pojawiają się firmy, które nie decydują się na dodatkowe nakłady finansowe związane z edukacją i treningiem dla zatrudnionych w nich pracowników. To z kolei powoduje, że na rynku ochrony funkcjonują nie tylko bardzo dobrze i profesjonalnie przygotowani pracownicy ochrony, ale także tacy, którzy zakończyli swoje szkolenie na kursie przygotowującym do egzaminu na licencję. Obecne przepisy nie wymagają odbycia jakiegokolwiek przeszkolenia przez osoby bez licencji, które zatrudniane są w firmach ochrony. W sytuacji posiadania przez licencjonowanych pracowników ochrony uprawnień w zakresie używania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, odbywanie przez nich regularnych szkoleń jest koniecznością. Aktualnie ich organizacja zależy w głównej mierze od odpowiedzialności osób zarządzających daną firmą. **Właściwym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obowiązku prowadzenia szkoleń zarówno dla**

pracowników licencjonowanych, jak i tych nie posiadających takiej certyfikacji. Program tych szkoleń powinien być określony zarówno co do zakresu tematycznego, jak i godzinowego, tak by dokonać jego unifikacji i zapewnić wszystkim uczestnikom dostarczenie określonej wiedzy i umiejętności, niezbędnych przy wykonywaniu zadań w ochronie. Zajęcia szkoleniowe powinny odbywać się przynajmniej raz na pół roku, choć optymalnym rozwiązaniem byłoby organizowanie ich raz na kwartał. Tylko takie rozwiązanie może stworzyć właściwe warunki by wszyscy pracownicy ochrony byli przygotowywani do swojej pracy. **Taki obowiązek winien zostać wprowadzony w ustawie o ochronie osób i mienia, a szczegółowe zapisy odnośnie programu w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych.**

Niestety odpowiedniemu przygotowaniu do wykonywania zawodu pracownika ochrony nie sprzyjają zapisy nowej Ustawy o ochronie osób i mienia, która obowiązuje od 1 stycznia 2014 roku. Zlikwidowane zostały licencje I i II stopnia, których uzyskanie poprzedzone było koniecznością zdania egzaminu przed państwową komisją powoływaną przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji. Każdy z kandydatów do zawodu pracownika ochrony musiał odbyć szkolenie teoretyczne i praktyczne. Weryfikacja zdobytej wiedzy i umiejętności następowała właśnie w drodze egzaminu. W ten sposób państwo, które odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego realizowało swą funkcję nadzorczą, dbając o to, by obowiązki w tym zakresie realizowane były przez osoby mające profesjonalne przygotowanie i odpowiednio wysokie kwalifikacje. Nowa ustawa zakłada jedynie konieczność odbycia szkolenia, ale jego jakość nie będzie już sprawdzana poprzez złożenie egzaminu, który dawał gwarancję, że zadania w zakresie ochrony wraz z towarzyszącymi im uprawnieniami o charakterze władczym będą wykonywane przez dobrze wyszkolonych pracowników. Tym samym państwo zrezygnowało z ciążącego na nim obowiązku czuwania nad jakością kadr odpowiadających za bezpieczeństwo. Ta sytuacja rodzi niebezpieczeństwo, że do zawodu pracownika ochrony będą trafiały osoby nie dające rękojmi właściwego poziomu świadczonych usług. **Stąd należałoby znowelizować ustawę tak, by obowiązkowy egzamin państwowy dla osób ubiegających się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony został przywrócony.**

W toku badań ustalono, że prawie połowa badanych pracowników ochrony dba o kondycję fizyczną i regularnie uprawia jakąś dyscyplinę sportową. To bardzo istotne z punktu widzenia ich sprawności motorycznej i wydolności organizmu w kontekście wykonywanych przez nich zadań. Przy podejmowaniu interwencji są to kwestie trudne do przecenienia i gwarantujące, że przy właściwej technice pracownik może w sposób bezpieczny obezwładnić nawet silnego i dobrze zbudowanego napastnika. Ponadto osoba, która systematycznie ćwiczy, trudniej się męczy i łatwiej regeneruje swoje siły witalne, co przy dużym obciążeniu pracą ma istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania zadań. Przy realizacji ochrony osób sprawa dobrej kondycji ma podstawowe znaczenie. Stąd nie powinny budzić zdziwienia wyniki badań określające wiek osób zatrudnionych w firmach ochrony osób i mienia. W grupie objętej badaniem zdecydowana większość pracowników ochrony to osoby w wieku od 31 do 50 lat (41,6%). Drugą pod względem liczebności grupę stanowiły osoby od 18 do 30 roku życia (27,4%), kolejną od 51 do 60 roku życia (22,2%), a stosunkowo najmniejszą osoby liczące powyżej 60 lat (8,8%). Zawód pracownika ochrony wymaga dobrego zdrowia psychofizycznego, odpowiedniej kondycji i sprawności. Trudno więc wykonywać tę profesję do 67 roku życia jak przewiduje to obecna ustawa emerytalna. Zdaniem autora, tej grupy zawodowej nie można jednak traktować w sposób jednolity. Należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia dla części pracowników ochrony regulacji prawnych umożliwiających im nabycie uprawnień do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, podobnie jak jest to w przypadku funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych. Z takich preferencyjnych uprawnień powinni korzystać pracownicy zatrudnieni w grupach interwencyjnych, przy wykonywaniu konwojów czy realizujący ochronę osób. Ich praca wiąże się z dużym stresem, wykonywana jest niekiedy w trudnych warunkach pogodowych i wymaga zachowania pełnej sprawności. Charakter ich obowiązków zawodowych, zakładający w sytuacjach ekstremalnych konieczność narażania życia i zdrowia jest bardzo zbliżony do tych, które realizowane są przez funkcjonariuszy grup dyspozycyjnych. **Stąd pracownicy ochrony wykonujący takie właśnie zadania powinni mieć uprawnienia emerytalne, zbliżone do tych, jakie posiadają funkcjonariusze służb mundurowych. Badania wskazują, że przyjęcie takiego rozwiązania wpłynęłoby pozytywnie na stabilizację kadrową**

w firmach ochrony osób i mienia. Odpowiednie zapisy regulujące te kwestie winny zostać wprowadzone w Ustawie o ochronie osób i mienia.

Analiza poziomu wykształcenia wykazała, że aż 67,2% badanej grupy to osoby ze średnim lub wyższym wykształceniem. Ustawodawca uznał że do uzyskania licencji I stopnia wystarczy mieć wykształcenie podstawowe, które wśród badanych posiada zaledwie 3,8%. Wprawdzie znowelizowana Ustawa o ochronie osób i mienia zakłada, że konieczne jest uzyskanie przez kwalifikowanego pracownika ochrony wykształcenia gimnazjalnego, ale zdaniem autora to wymóg zbyt minimalistyczny biorąc pod uwagę, że już obecne standardy spełniane w tym zakresie przez pracowników ochrony są zdecydowanie wyższe. Zadania realizowane przez pracownika ochrony wymagają od niego dobrej znajomości zagadnień prawnych materialnych i procesowych, przyswojenia odpowiednich procedur i umiejętności ich praktycznego zastosowania w sytuacjach kryzysowych. Osoba nie mająca odpowiedniego przygotowania intelektualnego może nie sprostać wymogom, przed którymi staje nowoczesna ochrona, zwłaszcza, gdy ma ona zapewnić bezpieczeństwo obiektom czy urządzeniom o znaczeniu strategicznym. W sytuacji zwiększonego zagrożenia, w tym o charakterze terrorystycznym, kwestia dobrego przygotowania teoretycznego nabiera szczególnego znaczenia. Pracownik ochrony wyposażony w szereg uprawnień *quasi* policyjnych, w tym prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, musi być osobą posiadającą gruntowną wiedzę, dającą gwarancję, że będzie umiał z nich skorzystać bez narażania praw innych osób i przekraczania dozwolonych prawem granic działania. Wydaje się, że wykształcenie gimnazjalne może okazać się nie wystarczające, by sprostać tym wymogom. Takie przygotowanie mogłoby zostać dopuszczone w warunkach dozoru obiektu, pełnienia w nim funkcji recepcyjnych, ale nie w sytuacji wykonywania kwalifikowanej ochrony, która wymaga sprawnego działania, opartego na solidnych podstawach prawnych. **W świetle przeprowadzonych badań zasadnym byłoby wprowadzenie wymogu posiadania przez kwalifikowanego pracownika ochrony minimum średniego wykształcenia, co dawałoby gwarancję profesjonalnego działania nie tylko w obszarze umiejętności praktycznych, ale, co równie ważne, w oparciu o określające je przepisy prawne.**

W procesie zapewniania bezpieczeństwa sprawą bardzo istotną jest możliwość sprawnej i szybkiej komunikacji pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w tym procesie. W toku badań ustalono, że w większości przypadków formacje takie jak Policja, Straż Miejska czy Straż Pożarna nie mają wydzielonego kanału radiowego, na którym mogłaby być prowadzona korespondencja z firmami ochrony. W sytuacji kryzysowej, takiej jak akcje ratownicze związane z kataklizmem, katastrofą czy klęską żywiołową, jednocześnie przekazywania bieżących informacji staje się elementem kluczowym dla skuteczności prowadzonych działań. Ułatwia to zarządzanie i koordynację całej akcji. Wydzielony kanał radiowy pozwala też na szybkie wezwanie pomocy i znacznie skraca czas reakcji na zdarzenie, co w sytuacji zaistnienia przestępstwa daje możliwość ograniczenia jego skutków i pozwala na ewentualne ujęcie sprawców. Obecnie firmy ochrony mogą korzystać jedynie z dostępnych dla każdego numerów telefonów alarmowych. Bywa, że są problemy z uzyskaniem połączenia co utrudnia bądź uniemożliwia przekazanie informacji o zagrożeniu. W sytuacji ochrony obiektów szczególnie istotnych dla gospodarki, obronności czy bezpieczeństwa państwa sprawa nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w dobie występowania realnych zagrożeń aktami terroru. **Stąd należałoby usprawnić możliwość szybkiej komunikacji firm ochrony z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.**

Badaniu poddano także możliwości pełnienia wspólnej służby funkcjonariuszy Policji z pracownikami ustalając, że obecnie tego rodzaju sytuacje nie mają miejsca. Zdarzają się wprawdzie przypadki, że pracownicy oraz funkcjonariusze wykonują razem zadania w ramach zabezpieczania tej samej operacji z reguły imprezy masowej. Nie są to jednak wspólne patrole, każda z formacji działa niezależnie, bez podległości służbowej. Policja pełni w takich działaniach rolę koordynatora całości przedsięwzięcia. Wydaje się, że ta formuła dobrze się sprawdza i nie ma powodu, by ją zmieniać. Policjanci nie mogą w obecności osób postronnych dokonywać sprawdzeń przez radiostację, gdyż ujawniane są tam objęte klauzulą poufności dane osobowe lub inne informacje ze zbiorów, które dostępne są wyłącznie dla tej służby. Poza tym, jeśli zachodzi potrzeba podjęcia interwencji na terenie prywatnych posesji czy miejsc z ograniczonym dostępem, funkcjonariusze mogą tam się pojawić, ale pracownicy ochrony nie mają do tego tytułu prawnego. Jeśli zaś

potrzebują wsparcia przy realizacji konkretnej czynności mogą skorzystać z pomocy pracownika ochrony, który występuje wówczas w charakterze osoby przybranej. To bardzo dobra konstrukcja prawna, bo w trakcie takiej czynności korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego. To rozwiązanie sprawdza się w praktyce i jest formułą wystarczającą w sytuacjach, gdy funkcjonariusz Policji i pracownik ochrony podejmują wspólne działanie. Nie ma więc potrzeby by w tym zakresie dokonywać zmian prawnych lub proponować inne formy wspólnego działania.

Menedżerowie firm ochrony gotowi są na włączenie swoich pracowników w działania na obszarze nie powierzonym im do ochrony. Podkreślają, że obecnie podejmują oni działania interwencyjne na takich terenach, o ile nie koliduje to z wykonywanymi przez nich obowiązkami, wynikającymi z zawartych kontraktów. Ten fakt potwierdzają także sami pracownicy, którzy często przekazują także informacje dyżurnemu Policji jeśli zauważą, że dzieje się coś niepokojącego. Część z nich nie decyduje się jednak na takie działania, do których nie są oni formalnie zobowiązani. Nie odczuwają także specjalnej zachęty do tego rodzaju aktywności. Z pewnością ważnym elementem jest tu także brak specjalnej ochrony prawnej czyli statusu funkcjonariusza publicznego oraz możliwość działania wyłącznie w ramach uprawnień ogólnobywatelskich takich jak stan wyższej konieczności, obrona konieczna czy ujęcie obywatelskie. **Badania wskazują, że dobrym rozwiązaniem poza uregulowaniem wymienionych kwestii, byłyby wyróżnienia przyznawane przez władze samorządowe przy udziale miejscowej Policji.** W tej właśnie formacji funkcjonują takie konkursy jak „Dzielnicowy roku” czy „Turniej par patrolowych”. Mają już one długą tradycję i wyzwalają zdrową konkurencję, która przekłada się na osiąganie lepszych wyników w służbie prewencyjnej i sprzyja podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa w miejscach wykonywanych zadań. To rozwiązanie mogłoby przynieść podobne rezultaty w środowisku pracowników ochrony. Ważna jest tu także odpowiednia oprawa medialna, która zapewniałaby promocję dla firm, które angażują się w prospołeczne działania. Nagrody rzeczowe, wyróżnienia w postaci medali, statuetek czy dyplomów nie wiążą się ze znacznymi nakładami finansowymi, ale mają głównie charakter prestiżowy. Firmy biorące udział w takich przedsięwzięciach mogłyby otrzymywać w drodze decyzji powołanej do tego kapituły, specjalne certyfikaty wskazujące, że są

podmiotami rzetelnymi, godnymi zaufania i oferującą wysoki poziom profesjonalizmu.

Samorządy lokalne, na rzecz których wykonywane byłyby takie nieobowiązkowe działania ze strony firm ochrony mogłyby stosować dla nich ulgi przy naliczaniu opłat za korzystanie z lokali komunalnych oraz stosować w stosunku do nich niższe stawki podatkowe. Takie rozwiązania nie byłyby zbyt kosztowne, a mogłyby się przełożyć na realny wzrost poczucia bezpieczeństwa na obszarze gminy. Jest to szczególnie ważne w małych miejscowościach, w których nie funkcjonuje Straż Gminna, a jednostka Policji nie ma zbyt dużej obsady kadrowej. Działania miejscowych firm ochrony byłyby tu ważnym uzupełnieniem systemu bezpieczeństwa publicznego.

Diagnostując sytuację związaną z działaniem firm ochrony osób i mienia w Polsce ustalono, że podstawowym problemem dotyczącym wszystkich firm i rzutującym na poziom świadczonych usług, a co za tym idzie także bezpieczeństwa jest fakt, że o zdobyciu kontraktu decyduje wyłącznie cena oferowanych usług. Klienci, którymi są także jednostki podlegające obowiązkowej ochronie, kierują się rachunkiem ekonomicznym, a nie potrzebą zapewnienia profesjonalnej obsługi w zakresie bezpieczeństwa. Takie elementy jak doświadczenie firmy, dotychczas zrealizowane zlecenia, wysoki poziom wyszkolenia pracowników są niżej punktowane w procesie realizowanego zamówienia na ochronę. W trakcie przeprowadzonych badań ustalono, że klienci posługują się przy organizowaniu przetargów stawką za godzinę pracy pracownika ochrony. Kształtuje się ona na poziomie od 3,5 złotych, ale nie przekracza 10 złotych nawet dla pracowników posiadających licencję II stopnia, a więc tych najlepiej wyszkolonych. Brakuje zróżnicowania stawek wynagrodzenia ze względu na posiadane uprawnienia czy certyfikaty. To z kolei powoduje, że pracownicy ochrony są jedną z najbardziej spauperyzowanych grup zawodowych. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że większość z nich aby zarobić minimalną kwotę obowiązującego w Polsce wynagrodzenia, która wynosi obecnie 1600 złotych muszą przepracować nawet ponad 250 godzin. Miesięczny czas pracy określony w kodeksie pracy to 168 godzin. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w dziedzinie ochrony, aby nie naruszać obowiązujących przepisów prawa pracy zatrudniają pracowników najczęściej na podstawie umów cywilnoprawnych – zlecenia. Wówczas nie obowiązują ich

wskazane ograniczenia zarówno co do czasu pracy jak i wynagrodzeń. Ponadto unikają wyższych opłat na fundusz socjalny i ubezpieczenia społeczne tzw. "ZUS". Są także na rynku firmy, które aby obniżyć koszty funkcjonowania, a nawet uzyskać ulgi podatkowe i dopłaty zatrudniają w charakterze pracowników ochrony osoby ze stwierdzoną niepełnosprawnością, tj. posiadające II grupę inwalidzką. To zjawisko patologiczne, biorąc pod uwagę fakt, że pracownik ochrony winien być osobą zdrową i ponadprzeciętnie sprawną ze względu na specyfikę realizowanych zadań. Niezdrowa konkurencja powoduje, że liczy się każdy sposób obniżenia kosztów działalności nawet jeśli rzutuje to negatywnie na poziom świadczonych usług. Pracownicy, którzy mają tak niskie zarobki często podejmują dodatkowe zatrudnienie by uzyskać dochody pozwalające im na zapewnienie chociaż podstawowych potrzeb. Nie mają oni także odpowiedniej motywacji, która sprzyjałaby pełnemu angażowaniu się w realizację zadań.

Z przeprowadzonych badań wynika, że są przez to często przemęczeni i brakuje im czasu na odpoczynek i regenerację sił. Ustalono także, że poziom ich satysfakcji z wykonywanej pracy nie jest zbyt wysoki, a sam zawód pracownika ochrony nie jest przez nich postrzegany jako cieszący się społecznym prestiżem. Powodem takiego stanu rzeczy jest właśnie niski status materialny i brak stabilizacji socjalnej w tym zawodzie. To z kolei skutkuje dużą fluktuacją kadr w firmach ochrony. Młodzi, lepiej wykształceni i nastawieni na profesjonalny rozwój pracownicy odchodzą z firm ochrony, które często traktowane są przez nich jako miejsca pracy tymczasowej. Jeśli w perspektywie pojawia się możliwość zatrudnienia w ramach stosunku pracy z odpowiednim zabezpieczeniem socjalnym i za wyższe wynagrodzenie decydują się na zmianę profesji. Opisane kwestie bezpośrednio implikują poziom wykonywanych usług ochrony, a ich uporządkowanie jest szansą na jego podniesienie. To bardzo ważne z punktu widzenia zapewnianego przez firmy ochrony bezpieczeństwa. **Rozwiązaniem może być wprowadzenie obowiązku zatrudniania licencjonowanych pracowników ochrony wyłącznie na podstawie umów o pracę. Jest to uzasadnione chociażby posiadanymi przez nich szczególnymi uprawnieniami w zakresie używania środków przymusu bezpośredniego czy broni palnej.** Oni także wykonują czynności ochronne na terenie obiektów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki czy bezpieczeństwa państwa. Stąd

wprowadzenie przez państwo obligatoryjności nawiązywania z nimi umów o pracę, a nie stosunków cywilnoprawnych (zlecenie, umowa o dzieło) jest w pełni uprawnione. Jeśli wszystkie firmy musiałyby stosować się do takiej regulacji, to minimalna stawka za godzinę pracy licencjonowanego pracownika ochrony nie mogłaby być niższa niż wynikająca z kalkulacji, której podstawą jest minimalna pensja podzielona przez liczbę godzin jakie może on przepracować w ciągu miesiąca. Obecnie byłaby to kwota 1600 złotych podzielona przez 168 godzin, co daje stawkę 9,5 złotego za godzinę pracy w ochronie. Poprawiłaby się tym samym nie tylko kondycja finansowa samych pracowników, którzy mieliby zagwarantowane minimalne wynagrodzenie, ale także zmieniałaby się sytuacja przy zamawianiu usług ochrony. Firmy ubiegające się o dane zamówienie nie mogłyby już stosować rażąco niskiej ceny. Ta byłaby bowiem ustalona odgórnie i ulegałaby zmianie wraz ze zmianą określanego okresowo minimalnego wynagrodzenia za pracę. W tej sytuacji klienci zaczęliby zwracać większą uwagę na inne elementy istotne w specyfikacji zamówienia ochrony, takie jak doświadczenie i profesjonalizm. To z kolei pozwoliłoby na podniesienie poziomu organizowanej ochrony, której efektem byłaby wymierna poprawa stanu bezpieczeństwa. **Zdaniem autora, uregulowanie dotyczące obligatoryjnego zatrudniania licencjonowanych pracowników ochrony na podstawie umów o pracę mogłoby zostać wprowadzone w ustawie o ochronie osób i mienia.**

Przedstawione kierunki zmian zakładają przeprowadzenie działań o charakterze legislacyjnym, które spowodowałyby zwiększenie wykorzystania firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego. Odpowiednie regulacje prawne są w świetle przeprowadzonych badań pożądane, a ich wprowadzenie może przyczynić się do podniesienia bezpieczeństwa zarówno na obszarach podlegających obowiązkowej ochronie, jak i na pozostałych, w tym tych które nie są dozorowane przez firmy ochrony na podstawie zawartych kontraktów. Badania pozwalają jednak na stwierdzenie, że brak tych uregulowań nie wyklucza podniesienia stopnia wykorzystania firm ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Wykazano, że istnieją możliwości efektywnej współpracy firm ochrony osób i mienia z Policją. Nie ma żadnych przepisów, które by ją wykluczały, choć większość komendantów Policji uznaje, że skoro dana przestrzeń nie została w sposób szczegółowy unormowana to nie ma obowiązku by ją wypełniać

konkretnymi działaniami. Istnieje też duża doza nieufności w stosunku do firm ochrony, obawa przed przekazywaniem im informacji czy angażowaniem do działań poza strefą przez nie chronioną. Odbywa się to niestety ze stratą dla możliwości lepszego zapewniania bezpieczeństwa obiektów i mieszkańców. Jeden z ekspertów zaprezentował prowadzoną przez kierowaną przez niego jednostkę współpracę z miejscowymi firmami ochrony. Grupy interwencyjne otrzymują codziennie informacje od oficera dyżurnego co do miejsc szczególnie zagrożonych, osób zaginionych czy rzeczy na które należałoby zwrócić dodatkową uwagę. Raz w miesiącu odbywają się w jednostce Policji odprawy koordynacyjne ze wszystkimi podmiotami odpowiedzialnymi za sprawy bezpieczeństwa. Ustalane są aktualne problemy, określone główne determinanty zagrożeń i wskazywane są dla każdej ze służb możliwe działania prewencyjne. Oczywiście podczas tych spotkań nie omawia się prowadzonych postępowań czy też zagadnień dotyczących pracy operacyjnej. Takie sprawy mają charakter poufny i nie mogą być przedmiotem ujawniania. Narady te są też okazją do wskazania firmom chroniącym dane obiekty nowych zagrożeń, na które warto zwrócić uwagę przy realizacji ich zabezpieczenia. Proponowane są też działania profilaktyczne, które mogą podnieść poziom bezpieczeństwa dozorowanego obszaru. Policja stale przypomina, by patrole firm ochrony informowały natychmiast o wszelkich sytuacjach niebezpiecznych czy wymagających zainteresowania funkcjonariuszy nawet jeśli mają one miejsce poza terenem chronionym. Ta współpraca mająca charakter modelowy odbywa się bez zawarcia formalnego porozumienia. **Zdaniem autora najważniejsze są właśnie rozwiązania praktyczne, u których podstaw leży przekonanie, że warto tworzyć koalicje na rzecz bezpieczeństwa. Sensownym rozwiązaniem jest zawieranie porozumień pomiędzy komendantami powiatowymi/miejskimi Policji, a firmami ochrony osób i mienia jest dobrym rozwiązaniem, które porządkuje współpracę, ale nie może jej zastępować.** W badaniach ustalono, że samo porozumienie nie oznacza jeszcze, że współpraca będzie realizowana i przyniesie spodziewane efekty. Stąd warto taką współpracę objąć stałym monitoringiem i określić w miarę częste i regularne kontakty osób odpowiedzialnych za realizację projektu. Powinien on podlegać także okresowej ewaluacji z możliwością wprowadzania zmian pozwalających na jego aktualizację. Porozumienie, które

mogłyby być zawierane przez firmy ochrony osób i mienia z Policją czy strażą gminną/miejską powinno określać w szczególności:

- wymianę informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie;
- zorganizowanie systemu łączności Policji, straży gminnej/miejskiej i firm ochrony;
- rozmieszczanie grup interwencyjnych z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie;
- współpracę przy zapewnieniu spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych;
- pomoc w organizowaniu i prowadzeniu szkoleń pracowników ochrony;
- przekazywanie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach dozorowanych przez firmę ochrony.

Zawieranie i realizacja takich porozumień mogłyby sprzyjać lepszemu wykorzystaniu dużego potencjału posiadanego przez firmy ochrony osób i mienia i odbywać się na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Oczywiście proponowane wcześniej zmiany legislacyjne dałyby większe możliwości w tym zakresie, ale ich brak nie powinien hamować działań, które możliwe są już teraz.

ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo publiczne, będące pożądanym stanem w państwie, rozumiane jest jako brak zagrożenia w życiu społeczeństwa i poszczególnych jego członków, wynikające ze skutecznego przeciwdziałania przez urządzenia państwowe i inne podmioty działające na podstawie prawa wszelkim determinantom zagrożeń oraz z realizacji zadań zapobiegających czynom wymierzonym w dobro państwa, jego porządek publiczny, życie, zdrowie i mienie obywateli.

System bezpieczeństwa publicznego tworzą organy administracji rządowej, samorządowej i firmy ochrony osób i mienia. Wszystkie te podmioty, choć w różnym zakresie i z różnymi kompetencjami, odpowiadają za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Aby funkcjonowanie systemu było efektywne, konieczna jest dobra współpraca pomiędzy wszystkimi elementami (podsystemami) dla osiągnięcia głównego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Wszyscy uczestnicy tego systemu, pomimo tego, że działają na podstawie różnych aktów prawnych i mają odmienną podległość instytucjonalną, funkcjonują w tej samej przestrzeni publicznej, realizując różne zadania na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Za stworzenie i sprawne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa publicznego odpowiada państwo, dla którego zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych i najważniejszych zadań.

Ciężar zagwarantowania bezpieczeństwa spoczywa głównie na władzy wykonawczej. Na poziomie administracji rządowej realizują ten obowiązek tzw. służby mundurowe, do których zaliczamy Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną oraz Służbę Więzienną.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców należy do zadań własnych gminy. Za szczególnie ważne uznano sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Podstawowym narzędziem prawnym, umożliwiającym gminie wykonywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa

i porządku publicznego jest możliwość powoływania przez nie straży gminnych i miejskich.

Trzeci element systemu bezpieczeństwa funkcjonujący na poziomie lokalnym stanowią firmy ochrony osób i mienia i to właśnie one stanowiły przedmiot badań, których wynik zaprezentowano w niniejszej rozprawie.

Poddano analizie przepisy prawne regulujące przedmiot i zakres ich działania, a także zasady współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne. Ocenie została poddana praktyka funkcjonowania tych firm, ich organizacja w aspekcie określenia aktualnego stopnia partycypacji w systemie bezpieczeństwa. Zbadano uprawnienia, kompetencje i poziom profesjonalnego przygotowania pracowników ochrony. Przeanalizowane zostały działania podmiotów zarządzających systemem bezpieczeństwa publicznego pod kątem angażowania i wykorzystywania do wspólnych działań firm ochrony osób i mienia. Zdefiniowano elementy utrudniające optymalny udział firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa pod kątem możliwości zwiększenia ich zaangażowania w działaniach na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

W celu uzyskania pełniejszego oglądu problemu dokonano analizy możliwości wykorzystania potencjału firm ochrony osób i mienia w działaniach na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Sprawdzono, jakie miejsce zajmują i jaką rolę odgrywają firmy ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Ograniczeniem był brak szerokiego spektrum literatury fachowej dotyczącej wskazanych zagadnień. Na rynku wydawniczym ukazało się bardzo niewiele pozycji o tej tematyce. Rzadko też była ona przedmiotem naukowych dociekań. Autorzy opracowań skupiali się głównie na rozważaniach dotyczących zadań firm ochrony oraz uprawnieniach przysługujących ich pracownikom. W wielu przypadkach były to omówienia oraz wykładnia obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych.

Na podstawie uzyskanych wyników heurystycznych badań, dotyczących możliwości intensyfikacji działań firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego na terenie Polski, zbadano podstawy formalno-prawne regulujące funkcjonowanie firm ochrony osób i mienia. Wskazano czynniki ograniczające optymalny udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego.

Ustalono także możliwości i sposoby zwiększenia udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego. Tym samym cel przeprowadzonych badań został osiągnięty.

W toku badań wykazano, że możliwa jest intensyfikacja udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce, co stanowiło problem główny niniejszej dysertacji.

W niniejszej pracy postawiono i zweryfikowano pozytywnie hipotezę roboczą, że intensyfikacja udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w Polsce jest możliwa i pożądana. W Polsce funkcjonuje ogółem 5200 firm ochrony, zatrudniających 114 tysięcy licencjonowanych pracowników ochrony i 18 tysięcy licencjonowanych pracowników zabezpieczenia technicznego. Według szacunków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ogółem w branży ochrony zatrudnionych jest około 300 tysięcy osób. Możliwość pełniejszego włączenia tych osób w system bezpieczeństwa publicznego może skutecznie wpłynąć na zapobieganie i zwalczanie zagrożeń, zarówno tych godzących w obywateli, jak i w interesy ekonomiczne oraz gospodarcze państwa. Bez wątpienia może też implikować wzrost społecznego poczucia bezpieczeństwa, które jest ważnym wskaźnikiem oceny skuteczności państwa w tym ważnym obszarze jego aktywności.

Na podstawie hipotezy roboczej określono hipotezy cząstkowe, które także potwierdzone zostały całościowo.

Hipoteza, że funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa publicznego nie jest w pełni wydolny znalazła pełne potwierdzenie w materiale badawczym. Wykazano, że brak jest właściwego współdziałania pomiędzy firmami ochrony osób i mienia stanowiącymi poziom lokalny systemu bezpieczeństwa, a formacjami rządowymi i samorządowymi. Brak koordynacji, przepływu informacji oraz zapewnienia sprawnej komunikacji pomiędzy uczestnikami systemu sprawia, że nie działa on w sposób prawidłowy. Przez system rozumiemy uporządkowany układ elementów, pomiędzy którymi zachodzą określone relacje tworzące pewną całość. Tak więc system bezpieczeństwa jest zbiorem względnie odosobnionych, ale organizacyjnie, funkcjonalnie oraz merytorycznie i prawnie powiązanych we wspólną całość podsystemów, dysponujących potencjałami zdolnymi do przeciwstawienia się zagrożeniom, zapewniający trwałą, zrównoważoną i bezpieczną rozwój. W badaniach wykazano, że występują dysfunkcje w zarówno o charakterze

prawnym, jak i organizacyjno-funkcjonalnym, które powodują, że system nie posiada pełnej zdolności do przeciwdziałania zagrożeniom. Tym samym hipoteza, że jest on nie wydolny została udowodniona.

Założona hipoteza szczegółowa stwierdzająca, że podstawy formalno-prawne określające funkcjonowanie firm ochrony osób i mienia nie są wystarczające do realizacji powierzonych tym podmiotom zadań potwierdzona została w toku przeprowadzonych badań. Poszerzeniu winny ulec uprawnienia pracowników ochrony, którzy obecnie mają ograniczone możliwości w zakresie legitymowania, a także stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Katalog zarówno dostępnych środków jak i przypadków kiedy mogą być one stosowane jest zdaniem autora niewystarczający. Pracownicy ochrony wykonujący swoje czynności na terenie obiektów, które nie są objęte obligatoryjną ochroną nie korzystają w ogóle z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, która zapewniona jest wyłącznie dla pracowników SUFO. Poważnym problemem jest także brak prawnego obowiązku przekazywania przez organy państwowe informacji o stwierdzonych przez nie nieprawidłowościach, mogących skutkować cofnięciem koncesji. Brak jest także unormowań prawnych dotyczących odbywania przez pracowników ochrony szkoleń doskonalących ich wiedzę i umiejętności praktyczne. Nieuregulowana pozostaje także współpraca Policji z firmami ochrony w przestrzeni publicznej, która nie została powierzona im do ochrony na podstawie kontraktu ze zleceniodawcą. Rozporządzenie MSWiA z dn. 18 grudnia 1998 roku „w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy SUFO z policją, jednostkami ochrony p. poż. obrony cywilnej i strażami gminnymi” zdefiniowało współpracę wyłącznie z częścią firm prywatnego sektora ochrony, jakimi są specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. Wskazane luki w regulacjach prawnych będących podstawą funkcjonowania firm ochrony osób i mienia generują trudności w prawidłowej realizacji powierzonych tym podmiotom zadań.

Całkowicie potwierdziła się hipoteza, że wykorzystanie potencjału firm ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa publicznego nie jest wystarczające. Z badań wynika, że Policja nie angażuje firm ochrony do innych zadań niż ochrona powierzonych im pieczy obiektów. Do firm ochrony nie trafiają informacje o miejscach szczególnie zagrożonych, na które należałoby zwrócić uwagę podczas wykonywanych patroli. Policja nie sugeruje też miejsc

dyslokacji grup interwencyjnych oczekujących na wezwanie alarmowe, choć miałyby to duże znaczenie prewencyjne. Pracownicy ochrony nie są też informowani o osobach poszukiwanych, skradzionych pojazdach czy osobach za którymi trwają działania pościgowe. Brak jest także bieżącej współpracy pomiędzy SUFO, a Policją przy zabezpieczaniu obiektów i obszarów podlegających obowiązkowej ochronie, a więc szczególnie ważnych ze względu na interes strategiczny państwa. Nie ma też zapewnionej sprawnej komunikacji w sytuacjach kryzysowych czy wymagających współdziałania różnych służb. To wszystko powoduje, że siły i środki posiadane przez prywatny sektor bezpieczeństwa nie są wykorzystywane pomimo, że zarówno właściciele firm jak i zatrudnieni w nich pracownicy wyrażają gotowość do działań na rzecz bezpieczeństwa nie tylko powierzonych im obiektów, ale także miejsc publicznych, które nie są przez nich dozorowane na podstawie kontraktu.

Stan wiedzy, będący wynikiem analizy funkcjonowania i wykorzystania potencjału agencji ochrony osób i mienia w obszarze bezpieczeństwa, jak również wyniki badań empirycznych, pozwoliły na wskazanie rozwiązań umożliwiających zwiększenie udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa. W obszarze zarządzania bezpieczeństwem wykazano, że już w obecnym stanie prawnym możliwe jest lepsze wykorzystanie potencjału prywatnego sektora bezpieczeństwa, ale wymaga to zmiany nastawienia do współpracy ze strony rządowych i samorządowych formacji bezpieczeństwa, a zwłaszcza Policji, która w tym zakresie winna być animatorem i koordynatorem realizowanych przedsięwzięć. Wskazano, że obecne przepisy nie wykluczają takiej współpracy, która w dużej mierze zależy od inicjatywy i aktywności osób kierujących jednostkami Policji czy straży gminnej. Zawieranie stosownych porozumień może budować ogólne ramy prawne takiego współdziałania.

Badania pozwoliły na stwierdzenie, że intensyfikacji udziału firm ochrony w działaniach na rzecz bezpieczeństwa będą sprzyjały nowe regulacje prawne precyzyjnie określające możliwości współpracy firm ochrony z innymi formacjami przy prowadzeniu zabezpieczaniu obiektów podlegających obowiązkowej ochronie. Ustalono, że ramami prawnymi nie objęto 4/5 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w branży ochrony, które realizują swoje zadania na obszarach nie podlegających obowiązkowej

ochronie. Zatem koniecznym jest stworzenie aktu prawnego, który regulowałby relacje pomiędzy firmami ochrony nie będącymi SUFO, a państwowymi formacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Powinien on określić zakres współpracy oraz obowiązki podmiotów w niej uczestniczących. Zapisy winny być tak szczegółowe, by nie stwarzały wątpliwości o jakie konkretne działania chodzi w procesie realizowanej współpracy.

Badania wskazały, że zmiany przepisów prawnych powinny także dotyczyć kwestii zatrudnienia pracowników ochrony, którzy obligatoryjnie winni świadczyć swe usługi na podstawie umów o pracę, a nie kontraktów cywilnoprawnych. To pozwoliłoby na podniesienie ich statusu materialnego, a firmom ochrony stworzyłoby warunki do zdrowej konkurencji, w której liczyłaby się nie tylko cena usługi, ale także wykształcenie, doświadczenie i poziom wykonywanych zadań.

Efektom końcowym procesu badawczego, wyniki którego przedstawiono w ramach niniejszej rozprawy, jest wskazanie konkretnych kierunków zmian zarówno w zarządzaniu bezpieczeństwem jak i w przepisach prawnych, które mogą przyczynić się do pełniejszego wykorzystania dużego potencjału firm ochrony osób i mienia, który obecnie nie jest w sposób satysfakcjonujący wkomponowany w system bezpieczeństwa publicznego. To z kolei może sprawić, że system ten będzie bardziej wydolny, co w konsekwencji podniesie poziom i poczucie bezpieczeństwa, będącego podstawową potrzebą i wartością społeczną.

Bibliografia

- Ackoffem R. I., *Decyzje optymalne w badaniach stosowanych*, PWN, Warszawa 1969.
- Aleksandrowicz T. R., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, W. Betkiewicz et al. (tłum.), PWN, Warszawa 2009.
- Antoszkiewicz J. *Metody heurystyczne*, Warszawa 1990.
- Bejgier W., B. Stanejko, *Ochrona osób i mienia*, Warszawa 2012.
- Bieniek-Koronkiewicz E., J. Sieńczyło-Chlabicz, *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, PPH 2000, nr 4.
- Boon K., *La fonction d'enquete dans le secteur prive*, Deviance et societe, red. H. S. Becker, Berkeley 1999.
- Broda J., A. Polewczyk, J. Rąb, *Podstawy metodologii nauk*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2001.
- Cempel C., *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań. Wybrane zagadnienia dla studiów magisterskich, podyplomowych i doktoranckich. Poradnik*, Instytut Technologii Eksploatacji, Radom 2003.
- Cichosz M., A. Hussein, *Kontrola jako element profilaktyki antykorupcyjnej*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, Warszawa 2012.
- Chmielewska B., *Metodologia i metody badań społecznych ze szczególnym uwzględnieniem diagnozy*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Słupsku, Słupsk 1985.
- Cieślarczyk M. (red. nauk.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2006.
- Cisowski Z., *Organizacja i funkcjonowanie służb ochrony osób i mienia*, Szczytno 2002.
- Czapska J., *Prywatne firmy ochrony osób i mienia w Europie-podstawowe problemy prawne*, [w:] *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji*

kryminalnej, red. J. Czapska, H. Kury, Kraków 2002.

Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków, 2004.

Czop A., Sokołowski M., *Historia polskich formacji policyjnych od II wojny światowej do czasów współczesnych*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka — Praktyka — Refleksje”, red. J. Piwowarski, B. Wiśniewski, Kraków 2013.

Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka - Praktyka - Refleksje”, nr 12, red. W. Hrynicky, J. Piwowarski, Kraków 2012.

Denzin N.K., Lincoln Y.S. (red.), K. Podemski (red.), *Metody badań jakościowych*, t. 2, PWN, Warszawa 2009.

Dubel L, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Lublin 1997.

Dutkiewicz W., *Podstawy metodologii badań do pracy magisterskiej i licencjackiej z pedagogiki*, Wyd. „Stachurski”, Kielce 2000.

Dyduch L., *Wybrane formy organizacyjne działań podmiotów uprawnionych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Warszawa 2012.

Ever Van S., *Guide to Methods for students of political science*, Cornell University Press, 1998.

Fijałkowski T., *Straż Gminna, miejska podstawy prawne działania, prawa, obowiązki*, Warszawa 2011.

Franklin M. J., *How to Protect Others*, New York 2011

George A. L., Bennett A., *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press Cambridge, 2005.

Gierszewski J., *Firmy ochrony jako komercyjne organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo innych podmiotów*, [w:] *Logistyka — Komunikacja — Bezpieczeństwo. Wybrane problemy*. M. Grzybowski (red.), Gdynia 2009.

Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne, Zarys systemu*, Warszawa 2013.

Gozdór G., *Prywatyzacja bezpieczeństwa*, Lublin 2012.

Gozdór G., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2005.

Hałyk J., *Straż Ochrony Kolei w służbie społeczeństwu*, Lublin 2012.

Hanausek T., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Toruń 1998.

Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2007.

Hołyst B., *Społeczno-kulturowe i prawne aspekty zjawiska korupcji*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, Warszawa 2012.

- Horak K., *The New Bodyguard*, Natley Hall, United Kingdom 2012.
- Illicki M. P., J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2000.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996.
- Jałoszyński K., *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008.
- Johnston L., *The Rebirth of private policing*, New York 1992.
- Kaczyński J., *Taktyka działań ochronnych. Ochrona osób*, Gdańsk 2009.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Katner W. J., *Prawo działalności gospodarczej, komentarz, orzecznictwo, piśmiennictwo*, Warszawa 2003.
- Katner W. J., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kidyba A., *Prawo Handlowe*, Warszawa 2006.
- Kitler W., Skrabacz A., *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Warszawa 2003.
- Kitler W., *Obrona cywilna*, Warszawa 2004.
- Kobus I., *Straż leśna, łowiecka, rybacka, parku*. Szczytno 2008.
- Kojder A., *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, [w:] *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002.
- Kolman R., *Zdobywanie wiedzy. Poradnik podnoszenia kwalifikacji (magisteria, doktoraty, habilitacje)*, Wyd. „Branta”, Gdańsk 2004.
- Kopińska G., *Niedoceniane narzędzia zapobiegania korupcji*, [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*, Warszawa 2012.
- Korzeniowski L., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.
- Korzeniowski L., *Wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony*, Ochr. OMZ, nr 5.
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984.
- Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.
- Kruczewski A., *Środki przymusu bezpośredniego*, Warszawa 1998.

- Kubiński P., *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Warszawa 2008.
- Kubiński P., *Kodeks Spółek Handlowych, Uwagi ogólne*, cz. II, PP 2002, nr 2(66).
- Kuc B.R., *Funkcje nauki. Wstęp do metodologii. Nauka nie jest grą*, Wyd. PTM, Warszawa 2012.
- Kuc B.R., *Vademecum doktoranta. Obudź w sobie Einsteina*, Wyd. Menedżerskie PTM, Warszawa 2012.
- Kucharski M., *Służby ochrony władz*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.
- Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska, współzależności i sprzeczności interesów*, Warszawa 1982.
- Lange O., *Ekonomia Polityczna*, t. 1 i 2, Warszawa 1980.
- Leoński Z., *Ustawa o działalności gospodarczej z komentarzem* (red.), Z. Niewiadomski, M. Waligórski, Warszawa/Poznań 1992.
- Leoński Z., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Lewandowski M., *Uwagi do projektu zmian deregulujących wykonywanie niektórych zawodów, ogłoszonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Ochrona mienia i informacji*, nr 2/2012 (101), Warszawa 2012.
- Letkiewicz A., Misiuk A. (red.), *Nauka o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. 1, Wyd. WSPol, Szczecino 2011.
- Lisiecki M., Kwiatkowska-Basałaj B., *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w] red. P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000.
- Lisiecki M., *Nauki o bezpieczeństwie jako nowa dyscyplina naukowa*, [w:] L. Grochowski,
- Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2009.
- Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2009.
- Maciejewski J., *Znaczenie badań akademickich w kontekście bezpieczeństwa transinstytucjonalnego* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*, t. 1, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
- Maksimczuk A., L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*,

Warszawa 2007.

Malec J., *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*, Krakowskie studia prawnicze 1987.

Marszałkowska-Krześ E., *Wpisy w rejestrze przedsiębiorców dotyczące spółek handlowych*, Warszawa 2004.

Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009.

Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Misiuk A., *Historia Policji w Polsce*, Warszawa 2012.

Murck M., *Statement aus der Sicht eines Sozialwissenschaftlers, [w:] Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*, red. R. Weiss, M. Plate, Wiesbaden 1996.

Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, WN PWN, Warszawa 1985.

Nowak S., *Metody badań socjologicznych*, WN PWN, Warszawa 1965.

Nowak S., *Metodologia badań socjologicznych. Zagadnienia ogólne*, WN PWN, Warszawa 1970.

Obergfell-Fuchs J., *O znaczeniu prywatnych firm ochrony osób i mienia w Niemczech*, [w:] *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, H. Kury, Kraków 2002.

Ochendowski E., *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.

Pajorski P., *Qui prodest ?*, „BSI Ochrona i Detektywistyka”, 2008, nr 7-8.

Pajorski P., *Aktywność agencji ochrony osób i mienia na rzecz bezpieczeństwa na poziomie lokalnym*, „Zeszyt Naukowy Apeiron”, nr 6, Kraków 2011.

Paśnik J., *Straż Graniczna prawne podstawy działania i uprawnień*, Warszawa 2003.

Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.

Piątek J., Podgórzńska R., *Bezpiecznie czy niebezpiecznie? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku*, Szczecin 2007.

Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012.

Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie*

administracyjnym, Rzeszów 2007.

Pilch T., Bauman T., *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2001.

Piowowski J., *Bezpieczeństwo jako stan oraz jako wartość*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, Materiały z II Konferencji Naukowej *Bezpieczeństwo jako wartość* z 18 kwietnia 2010, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010.

Piowowski J., Sopilnyk L. I., *Polish School of Security Culture and Defense. An outline of the conception of Marian Cieślarczyk*, “Security, Economy & Law. Scientific Journal”, no. 1, Kraków 2013, ss. 5-18.

Pływaczewski E., *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985.

Podgórski R. A., *Metodologia badań socjologicznych. Kompendium wiedzy metodologicznej dla studentów*, Bydgoszcz 2007.

Pogłodek A., *Straże lokalne i sektorowe*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.

Prusak F., *Służby specjalne*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego* red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.

Przesławski T., *Służba Więzienna w Polsce administracja i podstawy prawne działania*, Warszawa 2012.

Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1995.

Rojtek R., *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce-wnioski z badań*, Warszawa 2010.

Sifakis C., *Encyklopedia zamachów*, Warszawa-Kraków 1994.

Smid W., *Leksykon menadżera*, Kraków 2000.

Speicys R., *Prywatne firmy ochroniarskie na Litwie*, [w:] *Bezpieczny obywatel-bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998.

Starzec M. B., *Instytucje zabezpieczające*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa*, red. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.

Surkont M., *Łapownictwo*, Warszawa 1999.

Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.

Szmulik B., *Inspekcja Transportu Drogowego*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012.

Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. Naukowe

„Śląsk”, Katowice 2005.

Szydło M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, [w:] „Przegląd Sądowy”, Warszawa 2002, nr 7-8.

Śliwowski J., *Reforma penitencjarna, a wymiar sprawiedliwości*, [w:] „Przegląd Więziennictwa Polskiego” październik-grudzień 1936 z. 2.

Świderski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, [w:] *Bezpieczeństwo Państwa wybrane problemy*, red. K. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.

Ura Ed., *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Rzeszów 1998.

Tomczyk Z., *Firmy ochrony osób i mienia, a bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, (red.) J. Czapska, W. Krupiarz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

Turek M., Michalak A., *Zasady, tryb przygotowania, przeprowadzania oraz finansowania przewodów doktorskich i habilitacyjnych*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009.

Tyrała P., *Refleksje nad teorią i praktyką bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Warszawa 2008.

Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.

Widacki J., Sarnecki P., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa-Kraków 1997.

Widacki J., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa-Kraków 1998.

Wiłun K., *Ochrona osób i mienia. Organizacja i przygotowanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych do działań w systemie obronności państwa*, Bielsko-Biała 2005.

Wiśniewski B. (red. nauk.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Włodyka A., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, Warszawa 1981.

Wojnarowski J., Babula J., *Bezpieczeństwo militarne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.

Wojtaszczyk K., Materska-Sosnowska A., *Bezpieczeństwo Państwa wybrane problemy*, [w:] M. Świderski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, Warszawa 2009.

Zaborowski J., *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny*, "Zeszyty Naukowe ASW" nr 41.
Zdyb M., *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2000.
Ziemski S., *Problemy dobrej diagnozy*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1973.
Zimny Z., *Metodologia badań społecznych*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 2000.

Akty prawne

Biuletyn Komisji Sejmowych nr 3719/II z 17.06. 1997 r.
Diariusz Sejmowy z 112 posiedzenia Sejmu w dniu 29 lipca 1997 r.
Komunikat z posiedzenia Rady Ministrów, maszynopis powielony, Warszawa, grudzień 1992.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.
Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz. U. UE. L. 00. 239. 19.
Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 87) 23 maja 2013 r.
Raport Komendy Głównej Policji, Warszawa 2009.
Raport z kontroli NIK opracowany w 1997 roku, maszynopis powielony.
Raport z prac Zespołu ds. Przeglądu Specjalistycznych Pomocniczych Formacji Ochrony Mienia i Porządku, maszynopis powielony.
Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania zakładów pracy chronionej zajmujących się ochroną mienia i dozorem*, Warszawa, kwiecień 2004 r., nr P/03/100.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie rodzajów dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie osób i mienia.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 1998 r. w sprawie określenia rodzajów obiektów, w których mogą być stosowane paralizatory elektryczne, Dz. U. z dn. 16 września 1998 r.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad

działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, poz. 557.

Ustawa o *ochronie osób i mienia* Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej* Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 6751.

Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o *Biurze Ochrony Rządu*.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, Dz. U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r o *zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin*, Dz. U. Nr 53, poz. 214.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o *swobodzie działalności gospodarczej* Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, Dz. U. z 2013 r. poz. 628.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* Dz. U. 2001 Nr 106 poz. 1148.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o *Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* Dz. U. z 2013 r. poz. 568.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o *transporcie kolejowym* Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o *lasach* Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o *rezerwach strategicznych*.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *strażach gminnych*, Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*, Dz. U. z 1999 r., nr 82 poz. 928.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa* Dz. U. 1998 Nr

91 poz. 576.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz. U. z 1997r., nr 88 poz. 553.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 1997 r. nr 89, poz. 555.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o *transporcie drogowym*, Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 oraz z 2013 r. poz. 21 i 567.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* Dz. U. z 2012 r. poz. 621, 627 i 664.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*. Dz. U. Nr 104, poz. 709, z późn. Zm.

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o *Służbie Więziennej* Dz. U. z 2010 nr 79 poz. 523 z późn. Zm.

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 1994 r., który zawiera stwierdzenie, że organ koncesyjny jest uprawniony do badania wymogów niezbędnych do uzyskania koncesji przez przedsiębiorcę.

Wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW, 1994 r., nr 1-2, poz. 6.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11.

Strony internetowe

http://www.abw.gov.pl/portal/pl/3/284/LATA_19962002.html.

<http://www.aw.gov.pl/pol/witamy.html>

http://www.info.policja.pl/portal/inf/860/47710/Stan_zatrudnienia_na_dzien_1 stycznia_2013_r.html

<http://www.zw.wp.mil.pl/pl/40.html>

[www. Public-policy. org](http://www.Public-policy.org) .

www.policja.pl/download/1/111616/Uprawnienia_funkcjonariusza_policji_w_zakresie_uzycia_lub_wykorzystania_srodkow_przymusu_bezposredniego_i_broni_palnej

Spis rysunków

Rysunek 1. Grupy wiekowe respondentów. Źródło: opracowanie własne	200
Rysunek 2. Płeć respondentów. Źródło: opracowanie własne	201
Rysunek 3. Wykształcenie. Źródło: opracowanie własne	202
Rysunek 4. Posiadana licencja. Źródło: opracowanie własne	203
Rysunek 5. Zarobki. Źródło: opracowanie własne	204
Rysunek 6. Miesięczny czas pracy. Źródło: opracowanie własne.....	206
Rysunek 7. Zatrudnienie. Źródło: opracowanie własne	208
Rysunek 8. Praca w jednej firmie. Źródło: opracowanie własne	209
Rysunek 9. Rozważanie zmiany zawodu. Źródło: opracowanie własne	210
Rysunek 10. Odczuwanie satysfakcji z wykonywania zawodu. Źródło: opracowanie własne	211
Rysunek 11. Czy zawód ochroniarza jest zawodem prestiżowym? Źródło: opracowanie własne	212
Rysunek 12. Odbywanie szkoleń. Źródło: opracowanie własne	213
Rysunek 13. Uprawianie sportu. Źródło: opracowanie własne.....	213
Rysunek 14. Czy uważasz, że jesteś odpowiednio wyszkolony? Źródło: opracowanie własne	214

Rysunek 15. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony powinien mieć uprawnienia emerytalne, takie jak funkcjonariusz służb mundurowych? Źródło: opracowanie własne	215
Rysunek 16. Czy uprawnienia jakie daje Panu/Pani ustawa o ochronie osób i mienia są wystarczające do skutecznego wykonywania czynności na terenie chronionego obszaru? Źródło: opracowanie własne	216
Rysunek 17. Czy niezwłocznie przekazuje Pan/Pani policji informacje o zauważonych zagrożeniach? Źródło: opracowanie własne	217
Rysunek18. Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję? Źródło: opracowanie własne.....	218
Rysunek 19. Każdy obywatel posiada takie uprawnienia, jak ujęcie obywatelskie, obrona konieczna oraz stan wyższej konieczności. Czy uważa Pan/Pani, że są one wystarczające do podjęcia interwencji w sytuacji zagrożenia poza chronionym obiektem? Źródło: opracowanie własne	219
Rysunek 20 Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony, który podejmuje interwencję na terenie nie podlegającym obowiązkowej ochronie powinien mieć ochronę przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu? Źródło: opracowanie własne	221
Rysunek 21. Czy Policja angażuje Pana/Panią do zadań innych niż ochrona obiektu, który chroni Pana/Pani firma? Źródło: opracowanie własne	221
Rysunek 22. Informacje o miejscach szczególnie zagrożonych przestępczością.	222
Rysunek 23. Informacje o osobach poszukiwanych. Źródło: opracowanie własne	223

Rysunek 24. Informacje o skradzionych pojazdach. Źródło: opracowanie własne	224
Rysunek 25. Informacje o osobach, za którymi trwa pościg. Źródło: opracowanie własne	224
Rysunek 26. Czy pracownicy ochrony w firmie, gdzie Pan/Pani pracuje, mają wydzielony kanał radiowy do kontaktu z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo? Źródło:opracowanie własne.....	225
Rysunek 27. Nawiązanie kontaktu z dyżurnymi straży miejskiej. Źródło: opracowanie własne	226
Rysunek 28. Nawiązanie kontaktu z dyżurnymi straży pożarnej. Źródło: opracowanie własne	227

Spis tabel

Tabela 1. Grupa wiekowa. Źródło: opracowanie własne	200
Tabela 2. Płeć respondentów. Źródło: opracowanie własne	201
Tabela 3. Wykształcenie. Źródło: opracowanie własne	202
Tabela 4. Posiadana licencja. Źródło: opracowanie własne.....	203
Tabela 5. Zarobki. Źródło: opracowanie własne	204
Tabela 6. Miesięczny czas pracy. Źródło: opracowanie własne.....	205
Tabela 7. Poczucie przemęczenia. Źródło: opracowanie własne.....	207
Tabela 8. Zatrudnienie. Źródło: opracowanie własne	207
Tabela 9. Praca w jednej firmie. Źródło: opracowanie własne	208
Tabela 10. Rozważanie zmiany zawodu. Źródło: opracowanie własne	209
Tabela 11. Odczuwanie satysfakcji z wykonywania zawodu. Źródło: opracowanie własne	210
Tabela 12. Czy zawód ochroniarza jest zawodem prestiżowym? Źródło: opracowanie własne	211
Tabela 13. Odbywanie szkoleń. Źródło: opracowanie własne	212
Tabela 14. Uprawianie sportu. Źródło: opracowanie własne.....	213
Tabela 15. Czy uważasz, że jesteś odpowiednio wyszkolony? Źródło: opracowanie własne	214
Tabela 16. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony powinien mieć uprawnienia emerytalne, takie jak funkcjonariusz służb mundurowych? Źródło: opracowanie własne	215

Tabela 17. Czy uprawnienia jakie daje Panu/Pani ustawa o ochronie osób i mienia są wystarczające do skutecznego wykonywania czynności na terenie chronionego obszaru? Źródło: opracowanie własne.....	216
Tabela 18. Czy niezwłocznie przekazuje Pan/Pani policji informacje o zauważonych zagrożeniach? Źródło: opracowanie własne	219
Tabela 19. Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję? Źródło: opracowanie własne....	218
Tabela 20. Każdy obywatel posiada takie uprawnienia, jak ujęcie obywatelskie, obrona konieczna oraz stan wyższej konieczności. Czy uważa Pan/Pani, że są one wystarczające do podjęcia interwencji w sytuacji zagrożenia poza chronionym obiektem? Źródło: opracowanie własne	219
Tabela 21. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony, który podejmuje interwencję na terenie nie podlegającym obowiązkowej ochronie powinien mieć ochronę przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu? Źródło: opracowanie własne	220
Tabela 22. Czy Policja angażuje Pana/Panią do zadań innych niż ochrona obiektu, który chroni Pana/Pani firma? Źródło: opracowanie własne	221
Tabela 23. Czy Policja przekazuje Panu/Pani informacje na temat:(...). Źródło: opracowanie własne	222
Tabela 24. Czy pracownicy ochrony w firmie, gdzie Pan/Pani pracuje, mają wydzielony kanał radiowy do kontaktu z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo? Źródło: opracowanie własne.....	225
Tabela 25. Czy w razie potrzeby ma Pan/Pani możliwość nawiązania szybkiego kontaktu (inny niż alarmowy numer telefonu, radiotelefon) z:(...). Źródło: opracowanie własne	226
Tabela 26. Nawiązanie kontaktu z dyżurnymi policji. Źródło: opracowanie własne	226

Załącznik nr 1 WZÓR KWESTIONARIUSZA ANKIETY

KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Szanowni Państwo,

w ramach wszczętego w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie przewodu doktorskiego prowadzę badania na temat „Udziału firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce”.

Niniejsza ankieta stanowi jedno z narzędzi badawczych, jest ona anonimowa, a jej wyniki wykorzystane zostaną wyłącznie dla celów naukowych.

W pytaniach z odpowiedziami do wyboru proszę wybrać poprawną odpowiedź zaznaczając ją poprzez podkreślenie. W pytaniach otwartych proszę uzupełnić puste miejsce przeznaczone na odpowiedź wpisując odpowiednią treść.

Dziękuję za poświęcony czas i uprzejmie proszę o szczerą odpowiedź.

Andrzej Czop

Szczytno 2013

Pytania ankietowe:

1. Czy Policja angażuje Pana/Panią do zadań innych niż ochrona obiektu, który chroni Pana/Pani firma ?

TAK NIE

2. Czy Policja przekazuje Panu/Pani informacje na temat:

a. miejsc szczególnie zagrożonych przestępczością?

TAK NIE

b. osób poszukiwanych?

TAK NIE

c. skradzionych pojazdów?

TAK NIE

d. osób, za którymi trwa pościg?

TAK NIE

3. Czy pracownicy ochrony w firmie, gdzie Pan/Pani pracuje, mają wydzielony kanał radiowy do kontaktu z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo?

TAK NIE

4. Czy w razie potrzeby ma Pan/Pani możliwość nawiązania szybkiego kontaktu (inny niż alarmowy numer telefonu, radiotelefon)

a. dyżurnym policji,

TAK NIE

b. dyżurnym straży miejskiej

TAK NIE

c. dyżurnym straży pożarnej

TAK NIE

5. Czy niezwłocznie przekazuje Pan/Pani policji informacje o zauważonych zagrożeniach?

TAK NIE

6. Czy uprawnienia jakie daje Panu/Pani ustawa o ochronie osób i mienia są wystarczające do skutecznego wykonywania czynności na terenie chronionego obszaru ?

TAK NIE

7. Czy widząc, że ktoś popełnia czyn zabroniony poza chronionym obiektem podejmuje Pan/Pani interwencję?

TAK NIE

8. Każdy obywatel posiada takie uprawnienia, jak *ujęcie obywatelskie*, *obrona konieczna* oraz *stan wyższej konieczności*. Czy uważa Pan/Pani, że są one wystarczające do podjęcia interwencji w sytuacji zagrożenia poza chronionym obiektem ?

TAK NIE

9. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony, który podejmuje interwencję na terenie nie podlegającym obowiązkowej ochronie powinien mieć ochronę przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu?

TAK NIE

10. Czy uważa Pan/Pani, że pracownik ochrony powinien mieć uprawnienia emerytalne, takie jak funkcjonariusz służb mundurowych ?

TAK NIE

11. Jaki charakter ma Pana/Pani zatrudnienie:

- a. umowa o pracę - pełny etat
- b. umowa o pracę - niepełny etat
- c. umowa zlecenia
- d. umowa o dzieło

12. Miesięczny czas Pana/Pani pracy to:

- a. do 176 godz.
- b. od 176 do 190 godz.
- c. 192-220 godz.
- d. 221-270 godz.
- e. ponad 270 godz.

13. Czy zdarza się Panu/Pani pracować bez przerwy 24 godz.?

- a. kilka razy w tygodniu
- b. raz na tydzień
- c. 2-3 razy na miesiąc
- d. raz na miesiąc
- e. rzadziej niż raz na miesiąc
- f. nigdy

14. Czy poza szkoleniem na licencję odbywał Pan/Pani zawodowe szkolenia doskonalące w zakresie ochrony osób i mienia?

- a. co miesiąc
- b. 1/ kwartał
- c. 1/pół roku
- d. 1/ rok
- e. w ogóle

15. Czy uprawia Pan/Pani regularnie jakąś dyscyplinę sportową?

TAK NIE

16. Czy często zdarza się Panu/Pani być przemęczonym obowiązkami zawodowymi?

- a. zdecydowanie tak
- b. raczej tak
- c. ani tak, ani nie
- d. raczej nie
- e. zdecydowanie nie

17. Czy pracuje Pan/Pani tylko w jednej firmie ochrony?

TAK NIE

18. Czy myśli Pan/Pani o zmianie zawodu pracownika ochrony na inny?

a. zdecydowanie tak

b. raczej tak

c. nie zastanawiałem się nad tym

d. raczej nie

e. zdecydowanie nie

19. Czy wykonywana praca daje Panu/Pani satysfakcję ?

a. zdecydowanie tak

b. raczej tak

c. nie zastanawiałem się nad tym

d. raczej nie

e. zdecydowanie nie

20. Czy uważa Pan/Pani, że zawód pracownika ochrony cieszy się prestiżem i uznaniem społecznym?

a. zdecydowanie tak

b. raczej tak

c. nie mam zdania

d. raczej nie

e. zdecydowanie nie

21. Czy uważa Pan/Pani, że jest dobrze wyszkolony i odpowiednio przygotowany do wykonywania zadań pracownika ochrony?

a. zdecydowanie tak

b. raczej tak

c. nie zastanawiałem się nad tym

d. raczej nie

e. zdecydowanie nie

22. Czy pełnił Pan/Pani służbę wspólnie z policjantami lub strażnikami miejskimi?

TAK NIE

METRYCZKA

1. Wiek:

- a. 18 – 30 lat
- b. 31 – 50 lat
- c. 51 – 60 lat
- d. powyżej 60 lat

2. Płeć:

- a. kobieta
- b. mężczyzna

3. Wykształcenie:

- a. podstawowe
- b. zawodowe
- c. średnie
- d. wyższe zawodowe (licencjat)
- e. wyższe mgr

4. Jak kształtują się Pana/Pani zarobki?

- a. do 7 zł netto/1 godz.
- b. od 7 – 10 zł netto/1 godz.
- c. od 10 – 13 zł netto/1 godz.
- d. powyżej 13 zł netto/1 godz.

5. Jaka licencję pracownika ochrony Pan/Pani posiada?

- a. I stopnia
- b. II stopnia
- c. nie posiadam

6. Posiadany przez Pana/Panią staż pracy w ochronie:

.....

7. Liczba firm chronionych, w której Pan/Pani dotychczas pracował/pracowała:

.....

Dziękuję za wypełnienie ankiety

Załącznik nr 2 WZÓR KWESTIONARIUSZA WYWIADU EKSPERCKIEGO

1. Jak realizowana jest obecnie współpraca firm ochrony osób i mienia z Policją przy realizacji zabezpieczenia obiektów i obszarów podlegających obowiązkowej ochronie?

2. Jak ocenia Pan rozwiązanie wynikające z Rozporządzenie MSWiA z dn. 18 grudnia 1998 roku w sprawie *określenia szczegółowych zasad współpracy SUFO z policją, jednostkami ochrony p. poż., obrony cywilnej i strażami gminnymi* które stanowi, że współpraca ma być prowadzona z kierownikiem jednostki chronionej, a nie z przedsiębiorcą, który taką ochronę zapewnia?

3. Jakie informacje firmy ochrony osób i mienia przekazują Policji w związku z wykonywaną ochroną obiektu podlegającego obowiązkowej ochronie?

4. Czy w związku ze sprawowaną ochroną obiektów, obszarów lub urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie firmy ochrony osób i mienia otrzymują od Policji informacje na temat:

- stopnia zagrożenia danego terenu przestępczością;
- stopienia zagrożenia chronionego obszaru, obiektu czy urządzenia;
- rodzaju zdarzeń zaistniałych w ostatnim czasie, których charakter może mieć związek z bezpieczeństwem chronionego obszaru;
- metod i sposobów działania osób lub grup mogących zagrozić bezpieczeństwu chronionego obszaru „modus operandi”;
- miejsca, czasu i okoliczności grupowania się tych osób;
- rodzaju, sposobu i źródła zakłóceń spokoju i porządku;
- planowanych wydarzeń, imprez o podwyższonym ryzyku lub mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo chronionego obszaru;
- określania najskuteczniejszego trybu przekazywania informacji do Policji;
- rodzaju działań prewencyjnych i interwencyjnych podejmowanych

w najbliższym otoczeniu przez policję.

5. Czy Policja wskazuje firmom zabezpieczającym obiekty wymagające obowiązkowej ochrony możliwe do podjęcia działania zapobiegawcze (do realizacji samodzielnej lub wspólnie z Policją)?

6. informacje jakie firmy ochrony uzyskują od Policji w związku z zabezpieczaniem obiektu podlegającego obowiązkowej ochronie.
7. Jak odbywa się obecnie współpraca firm ochrony z Policją przy ochronie obiektów nie podlegających obowiązkowej ochronie?
8. Jaki jest system komunikowania się firm ochrony z Policją, Strażą Pożarną, Strażą Miejską w sytuacjach gdy zachodzi konieczność przekazania pilnej informacji o zaistniałym zagrożeniu?
9. Czy pracownicy firm ochrony osób i mienia pełnią wspólnie służbę z funkcjonariuszami Policji?
10. Czy istnieje potrzeba wydania aktu prawnego, który określałby zasady współpracy innych niż SUFO firm ochrony ze służbami odpowiadającymi za bezpieczeństwo publiczne?
11. Czy winna zostać uregulowana prawnie współpraca firm ochrony z Policją w miejscach publicznych, które nie podlegają ochronie danej firmy na podstawie zawartego kontrakt?
12. Czy Pana zdaniem istnieje potrzeba zapewnienia pełniejszego udziału firm ochrony osób i mienia w systemie bezpieczeństwa publicznego?
13. W jaki sposób winny być wyróżniane firmy ochrony, które podejmują działania na rzecz bezpieczeństwa publicznego w miejscach nie objętych realizowanym przez siebie kontraktem?
14. Czy zakres uprawnień pracowników ochrony jest wystarczający do realizacji powierzonych im zadań?
15. Czy istnieje potrzeba rozszerzenia uprawnień pracowników ochrony także do terenu najbliższego otoczenia strzeżonych obiektów i dodatkowo przyznanie im tych uprawnień przy podjęciu bezpośredniego pościgu za sprawcami zdarzeń przestępczych?
16. Czy uprawnienia obywatelskie są wystarczające do podjęcia interwencji poza terenem chronionym?
17. Czy pracownik ochrony powinien korzystać z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych?
18. Czy zawód pracownika ochrony cieszy się społecznym prestiżem?
19. Czy dostrzega Pan potrzebę stworzenia dla pracowników ochrony osobnych, specjalnych uregulowań emerytalnych, dających im możliwość przejścia na emeryturę wcześniejszą niż po 67 latach?

20. Jaka jest forma zatrudnienia pracowników w firmach ochrony osób i mienia?
21. Jak kształtują się zarobki pracowników ochrony?
22. Ile godzin musi średni przepracować pracownik ochrony by zarobić najniższą kwotę miesięcznego wynagrodzenia za pracę?
23. Czy w firmach ochrony jest duża fluktuacja kadrowa.
24. Czy pracownicy ochrony pracują jednocześnie w więcej niż jednej firmie?
25. Czy pracownicy ochrony odbywają szkolenia doskonalące ich wiedzę teoretyczną i umiejętności praktyczne?
26. Jak ocenia Pan zmiany, które zostaną wprowadzone znowelizowaną ustawą o ochronie osób i mienia?
27. Jakie są najważniejsze problemy utrudniające funkcjonowanie firm ochrony osób i mienia?



Andrzej Czop – jest absolwentem wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz doktorem nauk społecznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Przez 25 lat pełnił służbę w Policji między innymi na stanowiskach Komendanta Miejskiego Policji w Krakowie oraz Naczelnika Wydziału Profilaktyki Komendy Głównej Policji. Obecnie jest Dyrektorem Generalnym Krakowskiego Centrum Bezpieczeństwa, wice prezesem Polskiego Związku Pracodawców Ochrona – Oddział Małopolska oraz członkiem Stowarzyszenia Komendantów Policji. Zdobył stopień mistrzowski (1 dan) w All Style Karate. Jest wykładowcą w Wyższej Szkole Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie. Głównym celem jego działań jest poszukiwanie praktycznych rozwiązań podnoszących poziom bezpieczeństwa zarówno osób jak i podmiotów gospodarczych.

„Do kształtowania sprzyjających warunków funkcjonalno-rozwojowych Rzeczypospolitej Polskiej wymagany jest oczekiwany poziom bezpieczeństwa, zarówno zewnętrznego jak i wewnętrznego. W drugim z wymienionych zakresów mieści się przedmiot badań recenzowanej pracy obejmujący bezpieczeństwo publiczne. Zmieniające się uwarunkowania stanowią źródło wzrostu zainteresowania rozwiązaniami koncepcyjnymi, które skutecznie podwyższają poziom wskazanego rodzaju bezpieczeństwa. Podstawą podejmowania racjonalnych działań w przedmiotowym zakresie jest identyfikacja zagrożeń, zarówno dotychczas znanych, a także nowych, m.in. związanych z rozwojem cywilizacyjnym, technologicznym i informacyjnym. Przedmiotem szczególnej uwagi były i są obecnie zagrożenia życia, zdrowia oraz mienia obywateli. Zmaterializowane skutki tych zagrożeń, oprócz wymiaru ludzkiego, mogą także wywierać negatywny wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej i życia społecznego.”

Prof. dr hab. Michał Huzarski

„Przeprowadzone przez autora badania oraz ich analiza pozwoliły na poznanie ograniczeń w systemie bezpieczeństwa publicznego, związanych przede wszystkim z ograniczoną koordynacją i komunikacją przynależnych do państwa formacji i służb odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa w tym obszarze z komercyjnymi służbami ochrony osób i mienia. Na uznanie zasługuje fakt, że w książce wskazano konkretne kierunki zmian zarówno w zarządzaniu bezpieczeństwem jak i w przepisach prawnych, które mogą przyczynić się do pełniejszego wykorzystania dużego potencjału zamkniętego w przedmiotowych formach.”

Prof. nadzw. dr hab. inż. Zdzisław Nowakowski

„Autor postawił sobie za cel komplementarne przedstawienie zmian w funkcjonowaniu Specjalistycznych Uzbrojonych Formacji Ochronnych w perspektywie nowelizacji Ustawy o ochronie osób i mienia. Praca autorstwa dr. Andrzeja Czopa może stanowić przydatny materiał dydaktyczny, szczególnie użyteczny w procesie kształcenia na kierunkach związanych z ochroną osób i mienia a także bezpieczeństwem narodowym i wewnętrznym. Należy postulować, aby w oparciu o tę doskonałą monografię powstał podręcznik akademicki.”

Dr Juliusz Piwowarski

ISBN 978-83-64035-20-3