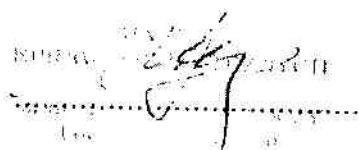


AKCEPTUJĘ

A handwritten signature in black ink is written over a dotted line. To the left of the signature, there is a faint stamp or stamp impression, possibly containing the name 'Krzysztof...' and some illegible text.

Agencje ochrony w systemie bezpieczeństwa państwa

I. Informacje ogólne

Transformacja ustrojowa i gospodarcza, jaka miała miejsce w Rzeczypospolitej Polskiej nie pozostała bez wpływu na postrzeganie i organizację bezpieczeństwa, a w świetle konstytucyjnego zrównania wszystkich form własności wystąpiła konieczność stworzenia modelowych rozwiązań w ww. zakresie.

Istotnym krokiem w kierunku dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa w państwie prawa było uchwalenie w dniu 22 sierpnia 1997 roku ustawy *o ochronie osób i mienia* (t.j.: z 2005 roku Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.). Ustawa była aktem nowatorskim, regulującym ochronę osób i mienia bez względu na formy własności.

Ustawa określiła: obszary, obiekty i urzędnicy podlegające ochronie; zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony; zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia; wymagania kwalifikacyjne i uprawnienia pracowników ochrony; zasady nadzoru nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia; zasady ochrony transportowanych wartości pieniężnych i przedmiotów wartościowych, broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego.

Przedmiotowa regulacja była i jest pozytywnie oceniana przez społeczeństwo i środowisko branżowe. Budzi zainteresowanie wielu krajów członkowskich Unii Europejskiej, ponadto, stając się asumptem do opracowania regulacji tego rynku na Ukrainie.

Jednocześnie należy wskazać, że usługi ochrony osób i mienia są przedmiotem derogacji czasowej dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotyczącej *usług na rynku wewnętrznym* (Dz. Urz. UE L Nr 376, poz. 36). Brak jednolitego unormowania na szczeblu Unii Europejskiej powoduje, że zasady działania firm ochrony, wymogi stawiane do określonej formy działalności, jak i dla pracowników zatrudnianych przez firmy, określone są w regulacjach prawnych poszczególnych państw członkowskich.

Należy mieć na uwadze, że ustawa z dnia 4 marca 2010 roku *o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.), wdrożyła dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotyczącą *usług*

na rynku wewnętrznym, do prawa polskiego, niemniej, zgodnie z art. 3 ww. ustawy, przepisy nie mają zastosowania do usług ochrony osób i mienia.

W celu wykonywania działalności w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej, przedsiębiorca zobowiązany jest spełnić wymogi stawiane przez te kraje, a w Rzeczypospolitej Polskiej - uzyskać wymaganą do wykonywania usług ochrony osób i mienia koncesję, po spełnieniu wymogów obowiązujących wszystkie firmy.

Pierwszym krokiem podjętym w celu harmonizacji rynku ochrony w krajach członkowskich UE jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1214 z dnia 16 listopada 2011 roku w sprawie zawodowego, transgranicznego transportu drogowego gotówki euro między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro (Dz. Urz. UE L Nr 316/1). Definicje tam zawarte wskazują jednoznacznie, że działalność polegająca na transporcie gotówki mogą wykonywać wyłącznie przedsiębiorcy z państw członkowskich, których walutą jest euro. Tym samym przepisy przedmiotowego rozporządzenia nie odnoszą się do polskich przedsiębiorców.

W ciągu 14 lat obowiązywania w Polsce ustawy *o ochronie osób i mienia*, na rynku prywatnej ochrony zaszło wiele zmian. Coraz więcej obiektów o strategicznym znaczeniu dla państwa, tzw. obiektów obligatoryjnej ochrony, ochraniających jest przez koncesjonowanych przedsiębiorców. Przedsiębiorstwa, odchodząc stopniowo od ochrony wykonywanej przez własnych pracowników tworzących wewnętrzne służby, skłaniają się do outsourcingu tej usługi, co pozwala optymalizować wydatki oraz wprowadzać oszczędności. Ponadto, firmy komercyjnej ochrony oferują doświadczenie, środki techniczne i profesjonalną kadrę pozwalającą zrealizować usługę. Z ww. powodów obserwuje się stale postępującą specjalizację agencji ochrony m.in. w zakresie ochrony imprez masowych, tj. koncertów, dużych dyskotek czy imprez sportowych. Ochrona tego typu zdarzeń jest odmienna w stosunku do ochrony mienia, dlatego też, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 marca 2009 roku *o bezpieczeństwie imprez masowych* (Dz. U. z 2009 roku Nr 62, poz. 504, z późn. zm.) pracownicy ochrony muszą posiadać licencję oraz specjalistyczne dodatkowe przeszkolenie w zakresie ochrony imprez masowych. Charakter ww. usługi powoduje, że agencje zatrudniają na okres trwania imprezy specjalnie dobrane zespoły osób, najczęściej nieskładające się z etatowych pracowników.

Warto wskazać, że przedsiębiorcy wykonujący ww. usługi wspierali państwowe i samorządowe organy, tj. Policję, Straż Graniczną, Straż Pożarną, Biuro Ochrony Rządu, Żandarmerię Wojskową oraz straże miejskie w zabezpieczeniu bezpieczeństwa rozgrywek finałowych Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Niezależnie od powyższego, należy poinformować, że zwiększyła się w ostatnich latach liczba obiektów wojskowych, które ochraniają przez koncesjonowane agencje ochrony.

Firmom ochrony stawiane są wysokie wymagania, tj. poza obowiązkiem posiadania koncesji, licencjonowanych pracowników mających pozwolenia na broń, warunkiem jest posiadanie przez nich oświadczenia bezpieczeństwa osobowego, uprawniającego do dostępu do informacji niejawnych.

Niezależnie od powyższego, należy podkreślić istotną rolę organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracowników branży ochrony. Organizacje, reprezentując swoich członków, biorą aktywny udział w tworzeniu regulacji prawnych, szerząc wiedzę z zakresu prawidłowej interpretacji obowiązujących przepisów. Dbając o wiarygodność i profesjonalizm w prowadzeniu działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującym prawem i normami, przyczyniają się do stałego rozwoju rynku oraz rzetelności świadczonych usług. Dzięki współpracy z ww. organizacjami organ koncesyjny jest w posiadaniu istotnych informacji dotyczących funkcjonowania rynku, w tym problemów, z jakimi firmy prawidłowo realizujące zadania ochrony spotykają się w swojej działalności.

W dniu 25 września 2012 roku Rząd RP przyjął przedłożony przez Ministra Sprawiedliwości projekt ustawy *o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów*. Wspomniany projekt obejmuje zmiany ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku *o ochronie osób i mienia* oraz ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku *o usługach detektywistycznych* (Dz. U. 2002 roku Nr 12, poz. 110, z późn. zm.), w tym deregulację zawodów pracownika ochrony oraz detektywa.

Proponowane zmiany przepisów ustawy *o ochronie osób i mienia* dotyczą:

- rezygnacji z licencji (pracownika ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz pracownika zabezpieczenia technicznego pierwszego i drugiego stopnia) i wprowadzenie listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz listy kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego. Z uwagi na rezygnację z licencji wprowadzony zostanie jednolity wzór legitymacji kwalifikowanego pracownika ochrony, którą będzie wystawiał i ewidencjonował przedsiębiorca;
- rezygnacji z egzaminów przeprowadzanych przez komendantów wojewódzkich Policji; pracownik ochrony będzie wpisany na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej po udokumentowaniu m.in. przygotowania teoretycznego i praktycznego w zakresie wykształcenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia. Przygotowanie takie będą potwierdzać zaświadczenia o ukończeniu szkolenia przeprowadzonego przez: placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej oraz umiejętności i kwalifikacji zawodowych, a także przez uczelnie, przez organizatorów kształcenia w formie kursu lub kursu zawodowego w rozumieniu przepisów ustawy *o systemie oświaty*. Powyższe potwierdzać będą również dyplomy szkół kształcących w zawodzie technika ochrony fizycznej osób i mienia, dyplomy lub świadectwa uczelni, szkół oficerskich lub podoficerskich Policji lub Straży Granicznej, zaświadczenia o ukończeniu kursów organizowanych przez ośrodki szkolenia Policji, Straży Granicznej lub Biura Ochrony Rządu;
- wprowadzenia obowiązkowego szkolenia co pięć lat dla wszystkich kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, za wyjątkiem osób pełniących funkcję członka organu

- zarządzającego, prokurenta lub pełnomocnika ustanowionego do kierowania działalnością określoną w koncesji lub osoby prowadzącej koncesjonowaną działalność gospodarczą jako przedsiębiorca indywidualny lub wspólnik osobowej spółki handlowej, jeżeli osoba ta nie wykonuje czynności, do których wykonywania uprawnia wpis na listę;
- wprowadzenia wymogu, aby osoby wpisywane na listę kwalifikowanych pracowników ochrony nie były skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne oraz aby nie mogło toczyć się przeciwko nim postępowanie karne;
 - wprowadzenia wymogu, aby kwalifikowany pracownik ochrony fizycznej dopuszczony do pracy z bronią był zobowiązany do uzyskania legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni na zasadach określonych ustawą o broni i amunicji;
 - rezygnacji z określenia jednostek uprawnionych do przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej i posiadających taki wpis, którymi do tej pory były jednostki podległe resortowi spraw wewnętrznych i obrony narodowej. Badania przeprowadzać będą lekarze i psychologowie posiadający dodatkowe kwalifikacje wymagane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ustawy o broni i amunicji;
 - wprowadzenia obowiązku złożenia przez osobę przystępującą do badań lekarskich i psychologicznych oświadczenia, że nie jest osobą niepełnosprawną lub nie posiada orzeczenia o inwalidztwie lub niezdolności do pracy albo dokumentów potwierdzających orzeczonego stopień niepełnosprawności, inwalidztwa lub niezdolności do pracy. Oceny, czy posiadane schorzenia umożliwiają wykonywanie czynności przewidzianych dla tych pracowników dokona lekarz dysponujący dokumentacją pozwalającą na podjęcie decyzji w tym zakresie;
 - wprowadzenia wymogu, by osoba ubiegająca się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego posiadała zdolność fizyczną i psychiczną do pracy stwierdzoną orzeczeniem lekarskim wydanym przez lekarza uprawnionego do przeprowadzania badań, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 229 § 8 *Kodeksu pracy*;
 - wprowadzenia zakazu zatrudniania karanych pracowników ochrony (osób niewpisanych na listę kwalifikowanych pracowników ochrony),
 - rozszerzenia w przypadku przedsiębiorcy ubiegającego się o koncesję będącego osobą fizyczną oraz w stosunku do osób będących wspólnikami spółki jawnej lub komandytowej, członkami organu zarządzającego, prokurentami lub pełnomocnikami do kierowania działalnością koncesjonowaną wymogu niekaralności o umyślne przestępstwa skarbowe.

Należy nadmienić, że większość z projektowanych zmian liberalizuje przepisy dotyczące dostępu do zawodu pracownika ochrony fizycznej. W związku z faktem, że pracownicy ochrony

fizycznej mają dostęp do broni i amunicji oraz są uprawnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego, resort spraw wewnętrznych zaproponował wprowadzenie przepisów umożliwiających właściwe i skuteczne przeprowadzanie kontroli działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorców, w tym szybkiej reakcji organu koncesyjnego na informacje o niezgodnym z prawem wykonywaniu działalności w zakresie ochrony osób i mienia.

W ww. zakresie projekt ustawy przewiduje:

- w przypadku kontroli spowodowanej uzyskanymi przez organ koncesyjny informacjami o rażących nieprawidłowościach w wykonywaniu usług ochrony, w szczególności wpływających na możliwość zagrożenia obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, nie będą miały zastosowania przepisy art. 79, art. 82 oraz art. 84c ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku *o swobodzie działalności gospodarczej* (t.j.: Dz. U. z 2010 roku Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.), nakładające na organ kontrolny obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o planowanej kontroli z 7 dniowym wyprzedzeniem, wyłączające możliwość przeprowadzenia kontroli, gdy u przedsiębiorcy trwa kontrola innego organu oraz wyłączające możliwość wniesienia przez przedsiębiorcę sprzeciwu dotyczącego przeprowadzanej kontroli. Wyłączenia te będą dotyczyły także kontroli przeprowadzanych w ramach sprawowanego przez Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, jeżeli organy te będą w posiadaniu informacji: w przypadku Komendanta Głównego Policji - o naruszeniu zasad dotyczących sposobów użycia przez pracowników środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, przechowywania i ewidencjonowania posiadanej przez przedsiębiorców broni i amunicji, nieprzestrzeganiu zatwierdzonych planów ochrony, a w przypadku Komendanta Głównego Straży Granicznej - o naruszeniu zasad dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Kwestie te resort spraw wewnętrznych uważa za kluczowe dla zapewnienia możliwości interweniowania w przypadku pojawiających się informacji o niewłaściwym działaniu niektórych (co należy w tym miejscu podkreślić) firm ochrony. Kontrole planowe będą natomiast przeprowadzane według zasad określonych ustawą o swobodzie działalności gospodarczej;
- wprowadzenie możliwości powołania przez organ koncesyjny do przeprowadzenia kontroli zespołu kontrolnego, w skład którego mogą wchodzić przedstawiciele ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej lub Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- wprowadzenie do ustawy przepisu o uprawnieniu organu koncesyjnego do zwracania 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 lub wyjaśniającego zmierzającego do ustalenia, czy wykonywana przez przedsiębiorcę działalność gospodarcza w zakresie usług ochrony osób i mienia rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej albo, czy działalność tego przedsiębiorcy nie stanowi zagrożenia obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli.

Zaproponowane zmiany mają na celu zapewnienie regulacji przyczyniających się do prawidłowego funkcjonowania prywatnego sektora ochrony, który spełnia istotną rolę w systemie bezpieczeństwa państwa. Propozycję deregulacji można uznać za kolejny krok w transformacji rynku prywatnej ochrony w Polsce.

II. Kontrola NIK

Najwyższa Izba Kontroli w dniach od 28 października do 22 grudnia 2011 roku przeprowadziła kontrolę realizacji przez ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zadań związanych z prowadzeniem przez podmioty gospodarcze działalności w zakresie usług ochrony i mienia w latach 2009-2011.

NIK pozytywnie oceniła realizację przez Ministra SWiA zadań związanych z prowadzeniem przez podmioty gospodarcze działalności w zakresie ochrony osób i mienia. Pozytywną ocenę uzasadniała prawidłowa realizacja zadań określonych w ustawie *o ochronie osób i mienia*, dotyczących w szczególności udzielania oraz cofania koncesji, a także podjęcie działań w celu weryfikacji aktualności wydanych koncesji.

