



Prywatyzacja zadań policyjnych. Korzyści i niebezpieczeństwa



Prywatyzacja zadań policyjnych. Korzyści i niebezpieczeństwa

pod redakcją
Roberta Netczuka



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH

2016



Publikacja jest finansowana ze środków funduszy norweskich i funduszy EOG, pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz środków krajowych w ramach projektu Nowa jakość edukacji – bezpieczeństwo wewnętrzne – NOJAK

Recenzenci:

prof. dr hab. Emil Pływaczewski

dr hab. Marek Leśniak

ISBN 978-83-61091-95-0

Publikacja będzie dostępna – po wyczerpaniu nakładu – w wersji elektronicznej:

Śląska.Biblioteka.

Cyfrowa www.sbc.org.pl

Skład i druk:

WYDAWNICTWO I DRUKARNIA UNI-DRUK s.j.

62-030 Luboń, ul. Przemysłowa 13

tel. (61) 899 49 49 do 52

Spis treści

Wprowadzenie (Robert Netczuk)	7
Michał Kania, Marzena Pytlarz Partnerstwo publiczno-prawne jako forma prywatyzacji formalnej	11
Robert Netczuk Prywatyzacja zadań policyjnych. Analiza podstaw prawnych zjawiska prywatyzacji funkcji policyjnych w prawie polskim	23
Rushel Tallukder Problematyka komercjalizacji efektów prac B+R w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego	51
Aleksandra Wentkowska Rzecznik Praw Obywatelskich a prywatyzacja zadań bezpieczeństwa publicznego. Przegląd spraw	55
Jarosław Kaleta Zmiany w systemie szkolnictwa policyjnego w Polsce na przestrzeni 15 lat w kontekście prywatyzacji systemu szkolenia zawodowego	67
Maciej Bożek Odbiór społeczny prywatyzacji zadań policyjnych w kontekście nowych form zagrożeń bezpieczeństwa publicznego	77
Artur Luzar, Joanna Stojer-Polańska Działania ratownicze czy humanitarne? Aspekty poszukiwania i podejmowania zwłok z obszarów wodnych przez Państwową Straż Pożarną	91
Joanna Pulit, Mirosław Pulit Poszukiwanie zwłok osób zaginionych na akwenach wodnych z użyciem psa specjalistycznego szkolonego do lokalizacji zapachu zwłok. Specjalizacja czy prywatyzacja?	103
Izabela Habrajska, Adam Kołcz Komercyjne wojny. Zjawisko prywatyzacji działań militarnych	111

Tomasz Smal, Andrzej Romaniuk

Prywatyzacja i outsourcing zadań wojskowych podczas realizacji operacji
sojuszniczych poza granicami kraju 123

Aleksandra Mirek

Prawo do posiadania broni palnej przez obywatela w kontekście zjawiska
prywatyzacji zadań policyjnych ochronnych i zabezpieczających 141

Krzysztof Zborowski

Realizacja przez Policję zadań wynikających z ustawy o broni i amunicji w la-
tach 2007-2013 159

Mieczysław Wnuk

Realizacja przez Policję zadań wynikających z ustawy o ochronie osób
i mienia w latach 2003-2013 173

Anna Hołda-Wydrzyńska, Anna Lichosik

Prywatyzacja zadań Policji w zakresie ochrony osób i mienia. Sprawa Agencji
Ochrony Osób i Mienia „Zubrzycki” 189

Maciej Ziła

Prywatyzacja bezpieczeństwa w komunikacji lotniczej 205

Piotr Mączyński

Prawne aspekty prowadzenia monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicz-
nej w celach prewencyjnych – perspektywy na przyszłość 215

Katarzyna Jurzak-Mączka, Jakub Mączka

Rola obywateli w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego w świetle wyników
badań empirycznych 229

Jacek Szoplik

Realizacja przez Policję zadań wynikających z ustawy o usługach detektywi-
stycznych w latach 2003 – 2014 243

Leszek Sroka

Ocena zjawiska prywatyzacji zadań policyjnych z perspektywy realizacji
przez Prokuraturę jej ustawowych zadań 259

Radosław Koper

Gromadzenie prywatnych dowodów przez pokrzywdzonego a proces karny 267

Olga Kocaj

Granice wykorzystania dowodów prywatnych w postępowaniu karnym . . . 283

Krzysztof Piekarz

Rola prywatnej opinii eksperta (biegłego sądowego) w znowelizowanej procedurze karnej 293

Mirosław Gawron

Prywatyzacja działań policyjnych w działalności Służby Więziennej. Korzyści i zagrożenia 307

Wprowadzenie

Prezentujemy Państwu drugie z opracowań przygotowane w związku z realizacją projektu Nowa jakość edukacji – bezpieczeństwo wewnętrzne. Zgromadzone w niniejszym opracowaniu artykuły powstały w związku z realizacją tematu badawczego będącego kanwą konferencji naukowej pt.: „Prywatyzacja zadań policyjnych. Korzyści i niebezpieczeństwa”, która odbyła się w dniu 13 maja 2015 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Zjawisko prywatyzacji zadań policyjnych stanowi jedną w wielu form udziału podmiotów niepaństwowych i pozapolicyjnych w wykonywaniu zadań publicznych. Postępująca od blisko 25 lat tendencja na rzecz ograniczania zaangażowania państwa w realizacji potrzeb społecznych doprowadziła do stanu, w którym niemal każdy obszar działań policyjnych objęty jest wsparciem podmiotów prywatnych. Efekty nasilającego się od kilkunastu lat procesu delegacji zadań państwa na rzecz podmiotów pozapolicyjnych nigdy nie zostały jednak w sposób kompleksowy poddane ocenie pod względem uzyskanych korzyści i powstałych zagrożeń. Naszym celem stała się zatem prezentacja wyników dotychczasowych badań naukowych prowadzonych przez pracowników uczelni wyższych oraz przedstawicieli resortowych szkół i ośrodków szkoleń służb mundurowych w zakresie oceny problemu prywatyzacji w sferze realizacji funkcji policyjnych.

W ramach projektowanych badań wyznaczylśmy trzy nurty badawcze, których prezentacja nastąpiła w ramach konferencji. Pierwszy z nich obejmował diagnozę zjawiska prywatyzacji oraz klasyfikacji obszarów i form jego występowania. W ramach powstałego kierunku badań udało nam się dokonać oceny zjawiska prywatyzacji zadań publicznych, wskazać i zdiagnozować jego poszczególne przejawy oraz dokonać oceny z punktu widzenia realizacji praw i wolności człowieka i obywatela. Zwieńczeniem prowadzonego kierunku badań są opracowania poświęcone problemowi prywatyzacji zadań militarnych oraz zadań z zakresu ratownictwa i zarządzania kryzysowego. Uznaliśmy bowiem, iż prywatyzacja zadań policyjnych, jako ściśle związana z realizacją zadań publicznych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, wymaga porównania z problematyką pojawiającą się na tle zjawiska prywatyzacji zadań w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego (narodowego). Drugim obszarem naszych rozważań uczyniliśmy zjawisko prywatyzacji zadań policyjnych w obszarze funkcji zabezpieczających i ochronnych służb mundurowych. W ramach tego kierunku badań przedstawiono wyniki analizy prawnoporównawczej przepisów regulujących prawo obywateli do posiadania broni palnej,

dokonano oceny prawnych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw ochrony osób i mienia oraz monitorowania przestrzeni publicznej, a także lokalnych programów profilaktyki kryminalnej. Ostatnia część jest wynikiem pogłębionych rozważań nad zjawiskiem prywatyzacji w obszarze ścigania karnego. Na ten fragment projektu badawczego składają się opracowania zagadnień związanych z prezentacją prawnych uwarunkowań prywatnego gromadzenia dowodów w postępowaniu karnym i ich wykorzystania w toku postępowania dowodowego. Podsumowaniem tej części projektu jest analiza czynników kryminogennych zjawiska prywatyzacji w obszarze realizacji funkcji ścigania karnego oraz funkcji ochronnej.

Przy opracowaniu poszczególnych tematów ponownie zwróciliśmy się do ekspertów reprezentujących zarówno środowiska naukowe, jak i przedstawicieli poszczególnych organów kontroli legalności zajmujących się nadzorem oraz oceną wyników prywatyzacji we wspomnianych obszarach działania służb policyjnych, a także organów bezpieczeństwa narodowego. Dzięki temu publikacja, którą macie Państwo przed sobą jest opracowaniem wszechstronnym i uwzględniającym nie tylko zagadnienia związane z wykładnią obowiązującego prawa, ale także ocenę społeczną i praktyczną analizowanych problemów.

Mając na uwadze szerokie grono osób współpracujących przy realizacji tej części Projektu, po raz kolejny pragnę więc podziękować ówczesnej Rzecznik Praw Obywatelskich Pani prof. dr hab. Irenie Lipowicz, Koordynatorowi Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego Panu prof. dr hab. Emilowi Pływaczewskiemu oraz Śląskiemu Komendantowi Policji w Katowicach Panu nadinsp. Jarosławowi Szymczykowi, Komendantowi Szkoły Policji Panu insp. Jarosławowi Kalecie oraz Komendantowi Ośrodka Szkoleń Żandarmerii Wojskowej Panu płk. dr hab. Piotrowi Płonce za objęcie honorowego patronatu nad konferencją.

W sposób szczególny chciałbym podziękować także członkom komitetu naukowego konferencji za inspirację i szerokie poparcie dla wszystkich działań podejmowanych przy przygotowaniu konferencji oraz doborze tematów badawczych. Swoje podziękowania kieruję zwłaszcza wobec Pani prof. dr hab. Janiny Czapskiej, której jestem ogromnie wdzięczny za osobisty udział i zaangażowanie w przygotowanie konferencji i publikacji całego zespołu badawczego Katedry Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Równie gorąco pragnę podziękować Kierownikowi Zakładu Prawa Karnego Procesowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego Panu prof. dr hab. Zbigniewowi Kwiatkowskiemu za okazane zaangażowanie i czyniony nam zaszczyt podjęcia się roli prowadzącego jednego z paneli konferencji. Podziękowania składam także Dziekanowi Wydziału Zarządzania Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych Panu płk dr hab. inż. Tomaszowi Smalowi za godne reprezentowania w trakcie naszych prac środowiska Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Serdecznie podziękowania kieruję również w stronę swojego Szefa - Kierownika Katedry Prawa Karnego Procesowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego Pana prof. dr hab. Kazimierza Zgryzka, któremu jestem

szczególnie wdzięczny za wsparcie duchowe okazywane w trakcie prac nad projektem. Dziękuję także pozostałym pracownikom Katedry za udział w konferencji i pomoc w przygotowaniu publikacji oraz Panu dr hab. prof. UŚ Rafałowi Blicharzowi, który oprócz trudu przewodniczenia obradom konferencji, zaangażował do prac przy jej realizacji cały zespół kierowanej przez siebie Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

Tradycyjnie na samym końcu chciałbym podziękować pozostałym Pracownikom Uniwersytetu Śląskiego oraz wspierającym organizację konferencji Doktorantom i Studentom Koła Naukowego Bezpieczeństwa Wewnętrznego za wszelką pomoc okazywaną w trakcie konferencji i realizacji projektu.

Robert Netczuk

dr hab. Michał Kania
Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Marzena Pytlarz
Katedra Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Partnerstwo publiczno-prawne jako forma prywatyzacji formalnej

Problematyka prywatyzacji budzi wiele kontrowersji i emocji. Do podstawowych zaliczyć należy: wątpliwości społeczne związane z przekazaniem podmiotom prywatnym realizacji zadań publicznych i wynikające stąd obawy dotyczące m.in.: jakości, ceny oraz ciągłości realizacji zadań, które wykonywane są przez sektor prywatny. Obawa związana z prywatyzacją dotyczy również braku stabilności zatrudnienia w prywatyzowanych sektorach¹. Korzyści wynikające z prywatyzacji

¹ Krytyka o podłożu presupozycji wolicjonalno-aksjologicznych związana jest przede wszystkim z oparciem działań podejmowanych przez podmioty prywatne o czysto ekonomiczne rozumienie sfery zarządzania publicznego w aspekcie funkcji, jakie wiążane są z sektorem usług publicznych. W literaturze wskazuje się ogólnie, iż prywatyzacja zadań publicznych nie jest uniwersalnym i samoistnym środkiem poprawy efektywności i jakości wykonywanych zadań publicznych. Zob. K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Kraków 2007, s. 344. W innym miejscu podnosi się, iż motywy prywatyzacji zadań publicznych mogą wynikać z interesów ekonomicznych. Powoduje to niebezpieczeństwo nadmiernej ich komercjalizacji. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 122.

Wysokie wyspecjalizowanie podmiotów prywatnych generuje wysokie koszty ich utrzymania, a co za tym idzie konieczność zagwarantowania źródeł utrzymania tychże kosztów. W modelu realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne istnieje obawa przerzucenia kosztów na użytkowników lub ich redukcję kosztem jakości i standardu świadczonych usług. Zob. G. Foulkes, *Public Private Partnerships in Wales: Is it a good idea?* *European Public Private Partnership Law Review* vol. 1 2009, p. 62.

Inne zagrożenia powstają w segmencie usług mniej opłacalnych z punktu widzenia przedsiębiorców prywatnych. Jak wskazuje Z. Niewiadomski, przedsiębiorstwa prywatne kierując się kryterium zysku mogą podejmować próby ograniczenia świadczeń usług nieopłacalnych bądź nawet zaprzestania ich dostarczania. Zob. Z. Niewiadomski, *In-*

jawia się częstokroć jako mgliste i partykularne, a dotyczą głównie tych, którzy dany obszar zadań publicznych przejmują.

W polskich realiach częstym, podstawowym błędem związanym ze zjawiskiem prywatyzacji staje się wadliwe rozumienie pojęcia *prywatyzacja*. Pojęciu temu przypisuje się bowiem najczęściej jego znaczenie potoczne sprowadzające się do założenia, iż prywatyzacja oznacza przekazanie zadań publicznych do realizacji sektorowi prywatnemu, wiążące się z wyzbyciem się przez sektor publiczny po pierwsze: wpływu na sposób realizacji tychże zadań oraz po drugie: odpowiedzialności za realizację przekazanych zadań. O ile podejście takie wśród osób nie zajmujących się profesjonalnie funkcjonowaniem sektora publicznego nie wzbudza większych wątpliwości, o tyle brak zrozumienia należytego znaczenia prywatyzacji reprezentowane przez część doktryny oraz przedstawicieli władzy publicznej, w tym władzy ustawodawczej jest już mocno niepokojące.

stytucje prawa administracyjnego, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 21. Działanie takie stoi w rażącej sprzeczności z zasadami oraz celami świadczenia usług powszechnie dostępnych, powodując istotne zagrożenie dla interesu publicznego. W demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe traktowanie zadań publicznych jako sfery płatnych usług publicznych. W państwie tym nadrzędną wartością jest ochrona praw i obowiązków obywateli. Administracja nie może zarabiać na wykonywaniu, a tym bardziej na odstępowaniu swoich podstawowych funkcji. Zob. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 123.

Kolejnym mankamentem prywatyzacji zadań publicznych jest wysokie ryzyko braku zapewnienia ciągłości w realizacji zadań publicznych. Stan ten związany jest z zagrożeniami natury ekonomiczno-prawnej, w jakiej znaleźć się mogą podmioty prywatne realizujące zadania publiczne. Prywatyzacja rodzi trudny do rozwiązania problem pogodzenia racjonalności celów rynkowych (gospodarczych) z wymogami wynikającymi z dobra ogółu. Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2007, s. 136. W związku z prywatyzacją rysuje się zatem problem niebezpieczeństwa niewłaściwej i nierzetelnej realizacji zadań publicznych czy wręcz niemożności podjęcia stosownego działania przez podmioty prywatne przejmujące te zadania. Zob. K. Chocholski, *Kryzys prawa administracyjnego w administracji publicznej – rzeczywistość czy fikcja?* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.). *Tom III. Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, A. Doliwa, S. Prutis (red.), Warszawa 2012, s. 62.

Szczególnego podkreślenia, w aspekcie krytyki prywatyzacji zadań publicznych wymaga problem realnego wpływu podmiotów administracji publicznej na jakość i ciągłość świadczonych usług publicznych. Zauważyć bowiem należy, iż po dokonaniu procesu prywatyzacji zadań publicznych, polegającego na przekazaniu tychże zadań pomiotowi spoza sfery aparatu administracyjnego, administracja publiczna może w wyniku wadliwie skonstruowanej umowy utracić możliwości wyegzekwowania należytego wypełniania zadań związanych ze świadczeniem usług użyteczności publicznej. Sytuacja taka doprowadzić może zaś do zakwestionowania prawidłowego wywiązywania się z faktycznej roli państwa w sferze działania administracji publicznej. Z drugiej strony, w wypadku kontroli realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne pojawia się problem kosztów wynikających z konieczności kontroli zakontraktowanych wykonawców, jak również opracowania kryteriów tej kontroli. Zob. P. Swianiewicz, *Prywatyzacja jako forma zmian organizacji usług komunalnych* [w:] *Przedsiębiorczość i prywatyzacja*, A. Mync, B. Jałowiecki (red.), Warszawa 1994, s. 115.

W niniejszym artykule przedstawione zostaną w pierwszej kolejności zagadnienia dotyczące zjawiska prywatyzacji. W dalszej kolejności omówione zostanie rozumienie pojęcia prywatyzacji w bogatej doktrynie prawnej. Następnie wskazane zostaną skutki przyjęcia określonych założeń koncepcyjnych dotyczących zjawiska prywatyzacji. Na zakończenie zaprezentowana zostanie garść informacji dotycząca instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego jako przykładu prywatyzacji zadań publicznych.

Uwagi ogólne na temat zjawiska prywatyzacji²

W ujęciu historycznym³, pierwotnym modelem dla realizowania rozrastającego się – głównie pod wpływem doktryny państwa opiekuńczego – spektrum zadań publicznych było zjawisko bezpośredniej ich realizacji przez administrację publiczną. Korzenie wskazanej metody sięgają lat przedwojennych. Wówczas teoretycznej podbudowy doczekała się praktyka, która realizowana była już znacznie wcześniej przez rządy Niemiec i Anglii, wprowadzające liczne reformy społeczne⁴. W latach trzydziestych ubiegłego wieku zostały one wsparte systemem myśli ekonomicznej. Z ekonomicznego punktu widzenia u podstaw nowej doktryny legła myśl ekonomisty J.M. Keynesa, przedstawiona w opracowaniu pt. „General theory of employment, interest and money” z 1936 roku⁵.

Pierwsze trzydzieści lat po drugiej wojnie światowej upłynęło pod znakiem popularności idei liberalizmu socjalnego⁶. Idea ta nazywana była również doktryną państwa dobrobytu, znana jako doktryna *welfare state*, *Etat du bien – etre*, *social state*, *Sozialstaat*, *affluent society*, doktryna państwa opiekuńczego czy też państwa socjalnego⁷. Punktem wyjścia dla teoretyków wskazanej doktryny było założenie, zgodnie z którym współczesne im państwo kapitalistyczne nie było tylko stróżem nocnym. Nie pozostawało bierne wobec problemów społecznych i gospodarczych, lecz przejmując organizację życia gospodarczego i społecznego w coraz większym stopniu zmierzało do realizacji idei sprawiedliwości społecznej⁸. Państwu przyznaje się nie tyle funkcję interwenta ubocznego, ile świadomie działającego aktyw-

² Całość pkt. II i III oparta została o opracowanie: M. Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2013.

³ Analizie poddawany jest wyłącznie okres XX wieku. Poza głównym wątkiem rozważań pozostają kwestie dotyczące prywatyzacji zadań publicznych, których początki datowane są na XIV wiek.

⁴ K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Podręcznik akademicki*, Poznań 2004, s. 330.

⁵ J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa 1956.

⁶ H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 361.

⁷ K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia...*, s. 330, L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2009, s. 399.

⁸ H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia...*, s. 362.

nego, równoprawnego podmiotu, który wpływa m.in. na gospodarkę⁹. Doktryna państwa opiekuńczego odnosiła się zatem do dwóch zasadniczych płaszczyzn. Pierwsza związana była z ingerencją państwa w życie ekonomiczne oraz rolą państwa w zapobieganiu kryzysom ekonomicznym, druga zaś wiązana była z elementem usług socjalnych¹⁰.

Koncepcja *welfare state* czyniła państwo odpowiedzialnym nie tylko za bezpieczeństwo obywateli, ale także za ich dobrobyt¹¹. Analizując genezę przekształceń funkcji administracji publicznej w literaturze wskazuje się, iż administracja publiczna w oparciu o założenia doktryny *welfare state*, stworzonej przez J.M. Keynesa, a rozwiniętej przez J.K. Galbraitha¹² oraz G. Myrdala, przejęła na siebie odpowiedzialność za rosnący zakres usług publicznych. Nie ograniczyła się przy tym do działań reglamentacyjnych i policyjnych. Objęła swoim zakresem również bezpośrednią realizację usług przez ich prowadzenie¹³.

Podobny model realizacji usług publicznych, o odmiennych jednakże podstawach doktrynalnych, funkcjonował po drugiej wojnie światowej w Polsce¹⁴. Jak wskazywał T. Kuta: *zaspokajanie materialnych i kulturalnych potrzeb ludności – podstawowe prawo ekonomiczne socjalizmu – jest pierwszoplanowym zadaniem państwa. Znalazło ono swój wyraz w Konstytucji, zgodnie z którą rady narodowe wykorzystują wszelkie zasoby i możliwości terenu [...] dla coraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia i usług oraz dla rozbudowy instytucji i urządzeń komunalnych, oświatowych, kulturalnych, sanitarnych i sportowych. Realizacja tego ważnego i złożonego zarazem zadania należy w głównej mierze do obowiązków terenowych organów władzy i administracji państwowej. Sprawy usług dla ludności są włączone w system planu społeczno-gospodarczego rozwoju terenu*¹⁵.

Bezpośrednie działanie administracji publicznej w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych związane było z powstaniem w ramach aparatu administracyjnego odpowiednich jednostek organizacyjnych, do których zaliczyć należało zakłady administracyjne, jak również przedsiębiorstwa państwowe, w tym przedsiębiorstwa państwowe użyteczności publicznej. Przedmiot świadczonych usług zdeterminował zasady i cel funkcjonowania wskazanych podmiotów, odbiegając w znaczny sposób od typowego działania rynkowego. Pomimo konieczności kierowania się rachunkiem ekonomicznym, zarówno przez zakłady administracyjne,

⁹ L. Dubel, *Historia...*, s. 399.

¹⁰ S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970, s. 157.

¹¹ K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia...*, s. 330.

¹² Zob. szerzej: G. Galbraith, *Spółczeństwo dobrobytu. Państwo przemysłowe*, Warszawa 1973, tenże: *Istota masowego ubóstwa*, Warszawa 1987.

¹³ Z. Niewiadomski, *Instytucje...*, s. 19. Szerzej na temat doktryny państwa dobrobytu zob. np. A. Sylwestrzak, *Historia...*, s. 446 – 449.

¹⁴ Zob. szerzej J. W. Ochmański, *Administracja świadcząca. Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944–1989)*, Poznań 2006.

¹⁵ Zob. szerzej T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli [w:] System prawa administracyjnego. Tom IV*, T. Rabska (red.), Warszawa 1980, s. 112.

jak i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej na pierwszym planie usytuowane było działanie w interesie tych, których potrzeby miały być zaspokajane, a zatem destynatariuszy usług publicznych¹⁶. Priorytetem dla wskazanych jednostek stało się wykonywanie zadań według zasad: ciągłości, przystosowania i równości¹⁷. Powyższe zasady w dłuższej perspektywie działania, oceniane przede wszystkim wedle kryteriów ekonomicznych – opłacalności i gospodarności – musiały doprowadzić do krytyki omawianego modelu¹⁸.

Bezpośrednia realizacja zadań publicznych przez organy administracji spotkała się z dezaprobatą, głównie ze strony doktryny ekonomicznej. Mankamenty takiego rozwiązania dostrzegano jednak również w doktrynie prawniczej. S. Biernat analizując problematykę prywatyzacji zadań publicznych w przełomowym opracowaniu „Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna”, które ukazało się w 1994 roku wskazywał, iż wykonywanie zadań przez państwo staje się coraz trudniejsze, niekiedy wręcz niemożliwe. Wynikało to z jednej strony z ograniczonych możliwości materialnych, kadrowych, poziomu wymaganych kwalifikacji i wyposażenia technicznego administracji publicznej, z drugiej zaś z rosnących wymagań obywateli¹⁹. W wypowiedzi autora znalazły się ujęte w sposób syntetyczny podstawowe mankamenty bezpośredniego realizowania zadań publicznych przez państwo, które można ująć w dwóch zasadniczych grupach.

Pierwsza obejmuje kwestie natury ekonomicznej. Bezpośrednia realizacja zadań publicznych przez administrację publiczną pociąga za sobą bowiem wysokie koszty, które bezpośrednio obciążają organy administracji publicznej. W wyniku takiej sytuacji bezpośrednie wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej przyczynia się do powstawania wzrostu zadłużenia wewnętrznego²⁰. Pojawia się zatem istotny problem dotyczący budżetu organów administracji publicznej, szczególnie zaś jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie

¹⁶ W świetle art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych organ założycielski ma obowiązek dotowania działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności.

¹⁷ Z. Niewiadomski, *Instytucje...*, s. 21.

¹⁸ U podstaw krytyki państwa dobrobytu legły poglądy L. von Misesa, F.A. von Hayka oraz M. Friedmana. W koncepcjach wskazanych Autorów rola państwa sprowadzała się do utrzymania bezpieczeństwa i porządku. Miało ono czuwać nad bezpieczeństwem wykonywania umów i realizacji prawa własności, jak również ochrony systemu monetarnego. Zob. K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia...*, s. 340. Warto jednak zauważyć, iż w ocenie zarówno A. Smitha, jak i F.A. von Hayka rolą państwa powinno być m.in. zorganizowanie usług, które z różnych względów nie mogą być dostarczane przez przedsiębiorstwa prywatne np. zakłady opieki zdrowotnej, budowy dróg i gospodarki komunalnej. Zob. A. Sylwestrzak, *Historia...*, s. 452.

¹⁹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 8.

²⁰ A. Błaś, *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Poznań 2003, s. 147.

obligatoryjnej realizacji zadań, jakie na administrację publiczną nakładają normy zadaniowe.

Druga grupa argumentów przemawiających na niekorzyść bezpośredniego realizowania zadań publicznych przez organy administracji publicznej dotyczy zagadnień związanych z poziomem świadczonych usług. Wspomniane rosnące wymagania obywateli, jak również konkurencyjność przedsiębiorców prywatnych, specjalizujących się częstokroć w usługach, które z powodzeniem zaliczyć można do obszaru administracji świadczącej, wskazuje na coraz mniejszą zasadność bezpośredniego świadczenia usług przez administrację publiczną. Jak wskazuje E. Knosala, administracja ze swej natury pozbawiona jest presji konkurencyjności, co w bezpośredni sposób przekłada się na niski poziom świadczonych usług²¹.

Powrót w stronę prywatyzacji

Powyższa krytyka bezpośredniej realizacji zadań publicznych przez organy administracji publicznej doprowadziła do konieczności poszukiwania nowych, alternatywnych modeli wykonywania zadań, jakie ciążyą na administracji publicznej, przy zachowaniu redukcji kosztów działania administracji publicznej, jak i zapewnieniu wysokiego standardu usług zaspokajających zbiorowe potrzeby społeczne. Oznaczało to początek końca – przynajmniej na tym etapie rozwoju państwa demokratycznego – realizacji zadań publicznych w oparciu o metodę tradycyjną i ponowne skierowanie w stronę prywatyzacji zadań publicznych.

Prywatyzacja ma swoje źródło w doktrynie amerykańskiej, pod wpływem której ukształtowała się praktyka możliwie daleko idącego przekazywania zadań publicznych do realizacji podmiotom prywatnym. Obszary tych zadań nie ograniczyły się przy tym na kontynencie Ameryki Północnej wyłącznie do zadań z zakresu tzw. administracji świadczącej, ale objęły swoim zakresem, w szczególności w pierwszej dekadzie dwudziestego pierwszego wieku, również zadania z zakresu administracji władczej, w których niejednokrotnie koniecznym jest używanie przymusu bezpośredniego. Jako przykład dla takich rozwiązań wskazać można na sektor więziennictwa.

Dla doktryny amerykańskiej typowym stało się zakorzenienie zarządzania publicznego w naukach ekonomicznych. W tych zaś, jako główny postulat wskazać można tezę B.G. Petersa, zgodnie z którą zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego, czego dotyczy, a w konsekwencji wszystkie rodzaje aktywności administracji publicznej powinny zostać poddane rynkowej weryfikacji, swoistemu konkurencyjnemu przetargowi, który pozwoli wykazać, czy sektor prywatny nie potrafi zaoferować usług publicznych taniej oraz o lepszej jakości²². Prywatyzacja zadań publicznych koresponduje również z poglądami neoliberalnej szkoły chicagowskiej reprezentowanej przez M. Friedmana, która określiła funkcje państwa

²¹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 89.

²² B.G. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas 1996, p. 28.

(administracji publicznej) w zgodzie z postulatami A. Hayka, jako ramy działań prawnych, wyłącznie niezbędnych do realizacji wolności indywidualnych, takich jak: wolność wyboru, własność, zasada podziału władzy i rządów prawa²³.

Wskazuje się na kilka motywów ruchu w kierunku prywatyzacji. Zalicza się do nich: motyw pragmatyczny, ideologiczny, ekonomiczny i populistyczny²⁴. Celem pragmatyków jest poprawa jakości rządzenia²⁵. Motyw ideologiczny związany jest z ograniczeniem rządu na korzyść instytucji prywatnych. Motyw ekonomiczny polega na dążeniu do uzyskania większych korzyści poprzez obciążenie firm prywatnych większymi wydatkami ponoszonymi dotychczas przez państwo. Motyw populistyczny bazuje zaś na dążeniu do podniesienia poziomu społeczeństwa poprzez zapewnienie ludziom większych możliwości zaspokojenia potrzeb przy jednoczesnym ograniczeniu rozbudowanej biurokracji²⁶. Warto wskazać, iż do wymienionych powyżej motywów prywatyzacji dodać należy jeszcze inne – specyficzne dla określonych ustrojów polityczno-ekonomicznych²⁷.

Z tymi motywami korespondują cele prywatyzacji zadań publicznych. W literaturze wskazuje się na kilka z nich. Pierwszy związany jest z odciążeniem budżetu podmiotów publicznych. W szczególności uwaga ta odnosi się do podmiotów samorządowych. Kolejny polega na stworzeniu warunków konkurencyjności, która ma miejsce w warunkach gospodarki prywatnej. Konkurencyjność zwiększa efektywność wykonywania przekazanych podmiotom gospodarczym zadań publicznych. Prowadzi to do stworzenia lepszej oferty, zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym²⁸. Prywatyzacja sprzyja również wzmocnieniu pozycji obywateli w mechanizmach decyzyjnych. Ma zatem pozytywny wpływ na partycypację²⁹.

Pojęcie i rodzaje prywatyzacji

W potocznym rozumieniu prywatyzacja pojmowana jest jako proces występujący także w gospodarkach o ugruntowanej tradycji rynkowej i sprowadzający się nie tylko do przekształceń własnościowych w obrębie przedsiębiorstw pub-

²³ H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia...*, s. 378. Szerzej zob. np. J. Adler, *Constitutional and administrative law*, London 2009, s. 22-32.

²⁴ E.S. Savas, *Prywatyzacja...*, s. 11.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże, s. 12.

²⁷ Np. R. Frydman, A. Rapaczynski, *Prywatyzacja w Europie Wschodniej. Czy państwo traci na znaczeniu?* Kraków 1995, s. 28-33, J. Klich, *Prywatyzacja w Wielkiej Brytanii. Lata 80.*, Katowice 1993, s. 12-20.

²⁸ Ch. Bovis, *Public Private Partnerships, The Challenges and Opportunities For Delivering Public Services in the 21st Century*, European Public Private Partnership Law Review, vol. 1 2010, p. 2.

²⁹ E. Knosala, *Zarys...*, s. 77, O.W. Porter, *Public/Private Partnerships for Local Governments*, Indiana 2004, p. 4.

licznych i czynienia części mienia publicznego prywatnym. Proces ten rozumiany jest szerzej i oznacza w szczególności zmianę kontroli państwa nad działalnością gospodarczą³⁰. W wyniku prywatyzacji następuje zmiana sposobu organizacji funkcji publicznych państwa. W niektórych obszarach jest ono zastępowane przez podmioty prywatne. Jest to szczególnie widoczne w USA, gdzie państwo oddaje zaspokajanie pewnych usług niematerialnych podmiotom prywatnym³¹. Pierwszy bodaj na gruncie doktryny amerykańskiej pojęcie prywatyzacji skonkretyzował E.S. Savas w książce pt. „Privatization: The Key to the Better Government” z 1987 roku³². Autor wskazuje, iż prywatyzacja oznacza podejmowanie działań ograniczających udział rządu w działalności lub we własności zasobów na rzecz sektora prywatnego. Prywatyzacja odbywa się w różnych formach. Może to być zawieranie umów z prywatnymi firmami o budowę i obsługę sieci wodociągowej, więzień, o sprzątanie ulic, przycinanie drzew czy budowę statków³³. Podobnie jest nią zawieranie umów z instytucjami działającymi nie dla zysku o dostawę posiłków dla ludzi starszych, nieopuszczających mieszkań czy prowadzenie dla nich domów dziennego pobytu³⁴.

Analizując bogaty dorobek doktryny krajowej jak i zagranicznej dojść należy do zasadniczej konkluzji, wymykającej się percepcji krajowego ustawodawcy, zgodnie z którą prywatyzacja zadań publicznych nie tworzy jednolitej instytucji prawnej. Prywatyzacja nie zawsze oznacza to samo. Jest to zbiorcze określenie dla grupy rozwiązań prawnych, które odzwierciedlają ogólne tendencje przemian występujących w administracji publicznej. S. Biernat wskazuje, iż prywatyzacja zadań publicznych stanowi przejaw wszelkiego odstępstwa od wykonywania zadań jedynie przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego³⁵. Autor wyodrębnia jednak dwa zasadnicze znaczenia pojęcia prywatyzacji. Po pierwsze, prywatyzacja w znaczeniu ścisłym (*sensu stricto*), nazywana również prywatyzacją pełną i definitywną. W tym sensie państwo rezygnuje z zajmowania się sprawami administracji i połączonej z nimi odpowiedzialności za wykonywanie zadań, które dotąd należały do państwa. W takiej sytuacji dane zadanie przestaje mieć charakter publiczny³⁶. Odpowiedzialność za realizację zadania publicznego, jak i jego sprawowanie przechodzi w takim wypadku na podmiot prywatny, niezależny od administracji publicznej³⁷. Prywatyzacja *sensu largo* obejmuje natomiast przypadki, w których organy państwowe lub samorządowe zachowują rolę organizatorów lub inicjatorów pewnych zadań, natomiast bezpośrednio wykonywanie

³⁰ M. Śniegucki, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, E. Smoktunowicz (red.), Białystok-Warszawa 2000, s. 774.

³¹ Tamże.

³² E.S. Savas, *Prywatyzacja klucz do lepszego rządu*, Warszawa 1992.

³³ Tamże, s. 10.

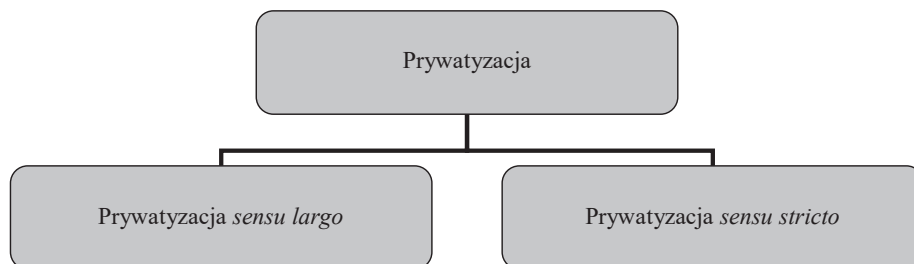
³⁴ Tamże.

³⁵ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 32.

³⁶ Tamże, s. 30.

³⁷ Tak też: A. Gern, *Privatisierung in der Kommunalverwaltung*, Leipzig 1997, S. 8.

tych zadań następuje przez podmioty niepubliczne. Takie rozwiązania mogą być nazywane prywatyzacją wykonywania zadań publicznych, mieszczącą się w pojęciu prywatyzacji zadań publicznych *sensu largo*³⁸. Prywatyzacja zadań publicznych jest stopniowalna. Proces ten charakteryzuje się różnorodnym natężeniem udziału podmiotu prywatnego w wykonywaniu zadań. Każda forma odstąpienia od „wzorca” wykonywania zadania przez podmiot publiczny stanowi jego prywatyzację. Tym samym im więcej będzie odstępstw od tego wzorca w zakresie wykonywania zadania, tym dalej (głębiej) będzie przebiegał proces jego prywatyzacji³⁹.



Rysunek 1. Podział prywatyzacji wg S. Biernata

W literaturze wymienia się również inne formy prywatyzacji. Prywatyzacja organizacyjna polega na wyodrębnieniu z hierarchicznej struktury administracji rządowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej działającej w formie prawa prywatnego⁴⁰. Prywatyzacja organizacyjna oznacza, iż zadania publiczne są w dalszym ciągu realizowane przez państwo, przy wykorzystaniu jednak form znanych prawu prywatnemu⁴¹. Podmiot publiczny tworzy zatem jednostkę działającą w formie prawa prywatnego w celu realizacji zadania publicznego. W konsekwencji w prywatyzacji organizacyjnej zmienia się dotychczasowa publiczna forma organizacyjno-prawnej realizacji zadań w formę prawa prywatnego.

Prywatyzacja funkcjonalna (formalna) polega natomiast na przekazaniu wykonywania zadania publicznego podmiotowi prywatnemu usytuowanemu poza organizacją administracji publicznej. Przy prywatyzacji funkcjonalnej odpowiedzialność za realizację zadań publicznych spoczywa na podmiocie administracji publicznej. Samo wykonanie zadania publicznego przekazane zostaje podmiotowi prywatnemu.

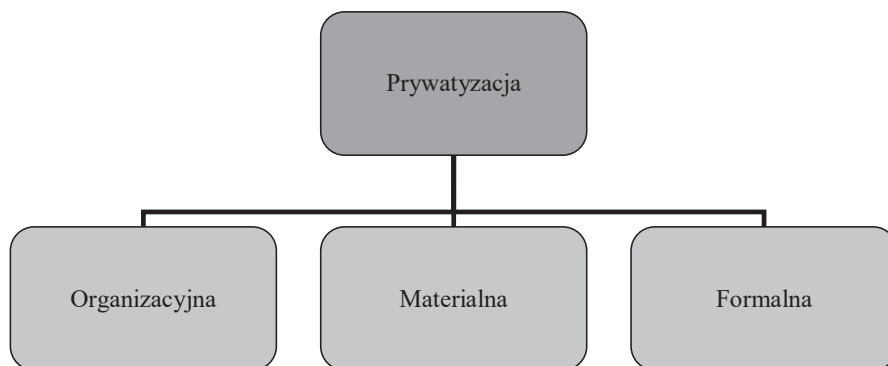
³⁸ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 30.

³⁹ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja...*, s. 334.

⁴⁰ L. Zacharko, B. Wartenberg-Kempka, *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Kraków 2007, s. 351.

⁴¹ J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Muenchen 2007, S. 83.

Prywatyzacja materialna występuje natomiast wtedy, gdy z przekazaniem zadania następuje przeniesienie odpowiedzialności za jego wykonanie ze skutkiem zwalniającym państwo. W tym wypadku następuje przesunięcie zadania publicznego do sektora prywatnego. Zadanie publiczne należy już nie do podmiotu administracji publicznej, lecz do podmiotu prawa prywatnego.



Rysunek 2. Podział zjawiska prywatyzacji

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma prywatyzacji zadań publicznych

Partnerstwo publiczno-prywatne to proces, w którym zaobserwować można tendencję do wycofywania się podmiotów władzy publicznej z bezpośredniego wykonywania niektórych zadań publicznych, a przyjęcia roli podmiotu inicjującego, wspierającego oraz sprawującego nadzór nad realizacją przedsięwzięcia. Legalna definicja PPP ujęta w art. 1 ustawy z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi, iż PPP to trwała współpraca, a nie jednorazowe i ostateczne przekazanie prywatnej stronie własności infrastruktury i wszystkich związanych z jej obsługą obowiązków. Należy pamiętać, że wraz z końcem ważności umowy o PPP jej przedmiot wraca w ręce podmiotu publicznego.

Istotą PPP jest współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w sferze społecznej i ekonomicznej, natomiast celem – optymalizacja wykonania zadania publicznego. PPP może zatem stanowić sposób realizacji zadania publicznego, jeżeli jest to korzystne dla interesu publicznego.

Model współpracy między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym może być bardzo różny. Przedsięwzięcia opierające się o zasady PPP mogą ograniczać się do samych umów o zarządzanie obiektami, mogą opierać się o umowy o charakterze koncesyjnym, a nawet dotyczyć wspólnych inwestycji. Ustawa o PPP nie narzuca wyboru żadnego konkretnego modelu, pozwalając partnerom

na swobodny wybór formy współpracy. Mogą to więc być umowy polegające na zapewnieniu środków finansowych przez partnera prywatnego, umowy oparte na podziale zysku, kontraktowaniu wykonywania zadań, tworzeniu podmiotów o specjalnym przeznaczeniu (SPV), konstruowaniu i zarządzaniu całym programem inwestycyjnym⁴². Wspólnym mianownikiem dla większości tych form jest dostarczanie usług lub wykonanie inwestycji będącej zadaniem publicznym przez podmiot prywatny.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań warto przypomnieć, iż zlecenie zadań publicznych na zewnątrz oznacza prywatyzację administracji publicznej⁴³. Prywatyzacja działalności polega w tym przypadku na delegowaniu przez władze (lokalne) na rzecz przedsiębiorstw prywatnych prawa do dostarczania pewnych produktów lub usług⁴⁴. W kontekście powyższych uwag nie powinno budzić wątpliwości, iż partnerstwo publiczno-prywatne stanowi formę prywatyzacji zadań publicznych⁴⁵. Tak też kwalifikowane jest w literaturze. K. Bandarzewski wskazuje np., iż partnerstwo publiczno-prywatne stanowi odrębną formę prywatyzacji zadań publicznych na etapie ich realizacji⁴⁶. Przed pełną prywatyzacją realizowanego zadania publicznego chroni podział odpowiedzialności za jego realizację⁴⁷. Gdyby podmiot publiczny nie odpowiadał za nienależyte wykonanie zadania publicznego, wówczas miałyby miejsce całkowita prywatyzacja zadania publicznego⁴⁸. Podobne poglądy wyrażone zostały na gruncie obcych porządków prawnych⁴⁹.

W wyniku uznania partnerstwa publiczno-prywatnego za formę prywatyzacji pojawiają się wobec tej instytucji te same problemy i zagrożenia, które przedstawione zostały w odniesieniu do problematyki prywatyzacji. Zapobieżenie ich negatywnym skutkom następować powinno w wyniku stworzenia przez ustawodawcę odpowiednich instrumentów prawnych, których celem będzie w szczególności zagwarantowanie ochrony interesu publicznego. Jednym z centralnych problemów, wokół którego koncentrować powinna się regulacja normatywna partnerstwa publiczno-prywatnego, staje się ponadto kwestia odpowiedzialności administracji

⁴² A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 475.

⁴³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1988, s. 128-129.

⁴⁴ P. Tamowicz, *Prywatyzacja usług komunalnych – przegląd doświadczeń zagranicznych*, Gdańsk 1990, s. 1.

⁴⁵ Odmienne B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 118.

⁴⁶ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja...*, s. 342.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Tamże, s. 342.

⁴⁹ U. Schliesky, *Vor § 54 VwVfG* [w:] H.J. Knack, H.G. Henneke, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, Köln 2010, S. 1174, W. Gerstlberger, K. Schneider, *Öffentlich private Partnerschaften: Zwischenbilanz, empirische Befunde und Ausblick*, Berlin 2008, S. 20, A. Guha, *Privatization of Ports – Singapore and JNPT*, *European Public Private Partnership Law Review* 2011 vol. 1, p. 38 i nast.

publicznej za realizację zadań publicznych, powierzonych na mocy umowy partnerom prywatnym. Z zagadnieniem tym związana jest potrzeba zagwarantowania podmiotom publicznym wpływu na realizację przedsięwzięć przez partnerów prywatnych.

Umowa o PPP powinna zatem zawierać:

- prawo do kierowania i kontroli projektu/nadzoru nad projektem,
- prawo do wymierzania sankcji za nienależytą realizację projektu,
- prawo do jednostronnego wypowiedzenia umowy w przypadku poważnych naruszeń – postanowień umowy przez partnera prywatnego,
- prawo do uzyskiwania od partnera prywatnego w każdym czasie wszelkich informacji związanych z realizacją projektu,
- możliwość zastrzeżenia konieczności uzyskiwania przez partnera prywatnego zgody podmiotu publicznego na podjęcie określonych czynności.

Pojęcie prywatyzacji jest pojęciem złożonym. Wśród desygnatów tego pojęcia mieszczą się różne sytuacje faktyczne. W zależności od skutków, jakie chce osiągnąć ustawodawca, regulacja prawna dotycząca zjawiska prywatyzacji powinna przyjmować określony kształt.

Przyjęcie założenia, zgodnie z którym odpowiedzialność za realizację zadań publicznych spoczywa na podmiocie publicznym pomimo przekazania zadań do realizacji partnerom prywatnym wymaga ukształtowania regulacji prawnej przy wykorzystaniu modelu prywatyzacji formalnej. Oznacza to konieczność takiego ukształtowania stosunku prawnego pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, w którym podmiot publiczny posiada wpływ na sposób realizacji powierzonych partnerowi prywatnemu działań.

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi formę prywatyzacji funkcjonalnej zadań publicznych. Pomimo istnienia licznych zalet związanych z wykorzystywaniem mechanizmów prywatyzacji nie powinno tracić się z pola widzenia zagrożeń, jakie związane są z tymi procesami. Zagrożenia te dotyczą przede wszystkim ciągłości realizowanych zadań, jak i zagwarantowania ich odpowiedniego poziomu. Wskazać również należy, iż realizowane przez partnerów prywatnych zadania pozostają zadaniami ciężącymi na podmiotach publicznych. Cechą prywatyzacji jest zatem ponoszenie odpowiedzialności za wykonanie zadań publicznych przez podmioty publiczne pomimo ich powierzenia do realizacji partnerom prywatnym.

Prywatyzacja zadań policyjnych. Analiza podstaw prawnych zjawiska prywatyzacji funkcji policyjnych w prawie polskim

Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb każdego człowieka¹. Z uregulowań konstytucyjnych wynika, że zapewnianie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej². Całkowity monopol państwa w zakresie utrzymania bezpieczeństwa nie jest rozwiązaniem pożądanym, gdyż indywidualne poczucie bezpieczeństwa jest zjawiskiem subiektywnym, uzależnionym od osobistych predyspozycji psychicznych każdego człowieka oraz warunków życia w jego miejscu zamieszkania³. Dlatego próba zapewnienia przez państwo poczucia bezpieczeństwa wszystkim obywatelom w równym stopniu jest z góry skazana na niepowodzenie, gdyż wiązałaby się z koniecznością objęcia kontrolą państwa każdej sfery życia społecznego, co w efekcie doprowadziłoby do zastąpienia obawy przed zagrożeniami – lękiem przed państwem.

Zróżnicowanie procesu kształtowania się ustroju poszczególnych państw oraz odmienności kulturowe poszczególnych narodów, doprowadziły do tego, iż na przestrzeni dziejów, ale i obecnie, stopień zaangażowania społeczeństwa i samych obywateli w wykonywanie zadań publicznych, przebiega z różnym nasileniem i w odmiennych obszarach. Występujące w trakcie tego procesu współzależności i cechy wspólne prowadzą nieraz do zaskakujących wniosków i spostrzeżeń.

¹ E. Wojtera, *Bezpieczeństwo jako potrzeba i prawo człowieka*, Studia Prawnicze i Administracyjne 2012, nr 2, s. 258.

² P. Kubiński, *Prywatyzacja zadań Policji na podstawie ochrony osób i mienia*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 5, s. 62.

³ A. Misiuk, *Spoleczna poczucie bezpieczeństwa i czynniki wyznaczające jego poziom* [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, J. Widacki, J. Czapska (red.), Lublin 1998, s. 40.

Dlatego analiza i ocena zjawiska prywatyzacji zadań policyjnych wymaga precyzyjnego określenia jej definicji oraz wskazania wszystkich obszarów i form jego występowania.

Oceniają współcześnie zjawisko prywatyzacji nie sposób nie dostrzec, iż przekazywanie funkcji policyjnych pomiędzy sektorem publicznym (państwowym), a prywatnym ma swoją długą historię. Początkowo bowiem każdy człowiek sam musiał stawić czoło wszelkim niebezpieczeństwom⁴. Dopiero proces kształtowania się wspólnot plemiennych oraz ich przekształcania się w państwa zapoczątkował wyodrębnieniem i rozwojem poszczególnych metod i środków zapewniania bezpieczeństwa. Z czasem zaś wzmacnianie się władzy państwowej doprowadziło też do niemal pełnego „upaństwowienia” wszystkich działań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa, przy czym zupełnie inaczej zjawisko prywatyzacji rozwijało się w państwach anglosaskich i na gruncie kultury europejskiej.

W przypadku państw anglosaskich proces prywatyzacji łączył się z dość wczesnymi przejawami dążenia do ograniczenia kompetencji władzy centralnej na rzecz przekazania uprawnień policyjnych społecznościom lokalnym lub samym obywatelom. W skrajnym momencie przejawem powyższych tendencji był brak scentralizowanej służby policyjnej w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie poczynawszy od XVII wieku zadania ogólnokrajowych organów śledczych wykonywały prywatne agencje detektywistyczne oraz osoby zawodowo zajmujące się ściganiem przestępców dla nagrody. Efektem ubocznym powyższego modelu wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców było zagwarantowanie obywatelowi prawa do posiadania broni palnej, które w sytuacji braku silnej władzy centralnej pełniło zarówno rolę środka samoobrony przed przestępcami, jak i połączone było z obowiązkiem pospolitego ruszenia w przypadku konfliktu zbrojnego⁵. W tym samym czasie w państwach kontynentalnych zapoczątkowane w XVII wieku tendencje absolutystyczne zaowocowały stopniowym przejmowaniem przez państwo niemal wszystkich zadań w obszarze bezpieczeństwa. Stan ten zaczął się zmieniać dopiero w połowie XX wieku, kiedy to z uwagi na postępujący proces zmiany modelu państwa opiekuńczego w model państwa pomocniczego doprowadził do włączenia obywateli oraz podmiotów komercyjnych w proces realizacji zadań publicznych⁶.

Pewne modyfikacje rozwoju zjawiska prywatyzacji zadań policyjnych wystąpiły w państwach z orbity wpływów Związku Radzieckiego. W modelu państw socjalistycznych założenie wzajemnego przenikania się państwowej i społecznej sfery

⁴ M. Mączyński, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedrozbiorowej* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 13.

⁵ Ł. Urbański, *Prawne i historyczne uwarunkowania dostępu do broni palnej w Stanach Zjednoczonych Ameryki* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. T. 2. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012, s. 479-494.

⁶ J. Jabłońska-Bonca, *Konsekwencje prywatyzacji zadań publicznych na przykładzie sfery bezpieczeństwa publicznego. Zarys problemów* [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, Radom 2013, s. 81.

działania także stwarzało szerokie możliwości społecznej realizacji zadań wykonywanych uprzednio przez aparat państwowy⁷. W efekcie, w państwach socjalistycznych doszło do całkowitej likwidacji prywatnych form wykonywania funkcji policyjnych o charakterze komercyjnym na rzecz niespotykanego gdzie indziej rozwoju form prywatyzacji o charakterze kolektywnym i nieodpłatnym. Przejawem zaistniałej koncepcji była więc nie tylko zmiana nazwy podmiotów wykonujących funkcje policyjne⁸, ale także tworzenie licznych form współpracy obywateli z przedstawicielami państwa, zarówno o charakterze doradczym, jak i faktycznie wykonujących określone funkcje policyjne⁹.

Zjawisko prywatyzacji zadań policyjnych (*private policing*) oznacza wykonywanie funkcji policyjnych przez podmioty niepubliczne¹⁰. Istnieje także pogląd zakładający, iż **pojęcie prywatyzacji zadań policyjnych ma znaczenie szersze i oznacza także działania podejmowane wewnątrz samych służb policyjnych, które wiążą się z zatrudnieniem w jednostkach organizacyjnych osób nie będących funkcjonariuszami**¹¹. Funkcjonuje podział form prywatyzacji na: indywidualne i kolektywne¹² oraz odpłatne (*commercial policing*) i nieodpłatne (*voluntary policing*), a także pasywne i aktywne. Wszystkie podziały funkcjonują niezależnie od siebie i wzajemnie się przenikają¹³. Przyjmuje się, iż w zależności od zakresu koncesji udzielanej przez państwo, mają one charakter zastępujący funkcje państwa albo je uzupełniający.

⁷ T. Fuks, *Sytuacja prawna Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej*, Państwo i Prawo 1970, nr 1, s. 109.

⁸ Słowo „milicja” (z łacińskiego *militia* – zbrojny, wojskowy) oznacza rodzaj uzbrojonych oddziałów ochotniczych, wykonujących funkcje pomocnicze dla wojska w czasie konfliktu zbrojnego albo zapewniające ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie klęski żywiołowej lub wojny domowej. W przypadku Milicji Obywatelskiej dodanie słowa „obywatelska” miało dodatkowo podkreślić legitymację podmiotu jako przedstawiciela społeczeństwa, a nie państwa, jak w przypadku Policji Państwowej.

⁹ Na gruncie polskim taki charakter miało przekształcenie prywatnych straży przyrodniczych w podmioty państwowe. Pierwotnie bowiem dzierżawcy i właściciele lasów, łowisk oraz stawów mieli możliwość chronienia mienia będącego przedmiotem gospodarki (łowieckiej, rybackiej i leśnej) za pomocą powoływanych przez siebie (a więc prywatnych) straży, bądź strażników. Dopiero przekształcenie lasów, łowisk i zwierzyny łownej we własność Skarbu Państwa, doprowadziło do upaństwowienia podmiotów wykonujących w tym zakresie funkcje policyjne (Straż Leśna, Państwowa Straż Łowiecka, Państwowa Straż Rybacka).

¹⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 26-27.

¹¹ E.H. Ahlf, *Prawne problemy prywatyzacji zadań policyjnych w Niemczech. Obecny stan prawny i problemy sporne* [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 336.

¹² J. Czapska, *Współczesne formy obywatelskiej samoobrony* [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 358

¹³ G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa. Rola i miejsce prywatnego sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2012, s. 9.

W literaturze polskiej wykonywanie zadań policyjnych utożsamiane jest z wypełnianiem funkcji kształtujących poczucie bezpieczeństwa¹⁴. Przy czym, biorąc pod uwagę, iż normy konstytucyjne dokonują rozróżnienia dwóch typów zadań z tego zakresu (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji RP)¹⁵, należałoby przyjąć, iż zjawisko prywatyzacji zadań policyjnych może być jedynie utożsamiane z działaniem na rzecz utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP). Natomiast działania prywatyzacyjne w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego (narodowego) łączą się ze świadczeniem usług w obszarze obronności (art. 146 ust. 4 pkt 8 Konstytucji RP)¹⁶. Analizując rozwój metod wykonywania zadań policyjnych i militarnych, możemy dostrzec pewne podobieństwa czy nawet wzajemną migrację poszczególnych rozwiązań¹⁷. Przykładem jest odmienne podejście poszczególnych porządków prawnych do problemu obywatelskiego prawa do posiadania broni palnej¹⁸. Zróżnicowanie przebiegu procesu prywatyzacji zadań w zakresie bezpieczeństwa na terenie poszczególnych państw doprowadziło do wykreowania modyfikacji form prywatyzacji w poszczególnych obszarach.

Analizując współczesne rozumienie zadań służb określanych jako policyjne, możemy przyjąć klasyfikację zakładającą ich podział na funkcje:

- ochronne (zapobiegawcze),
- wykrywcze i ścigania karnego (procesowe),
- nadzorcze (kontrolne)¹⁹.

Rozpoczynając rozważania nad zakresem i formami prywatyzacji funkcji policyjnych, należy wspomnieć, iż już same przepisy ustaw tzw. prawa policyjnego przewidują dość szerokie spektrum możliwości **udziału obywateli lub podmiotów gospodarczych w wykonywaniu działań policyjnych przez służby państwowe** albo **udział funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych w wykonywaniu zadań policyjnych przez podmioty gospodarcze**.

W pierwszym przypadku najbardziej wyrazistym przykładem uczestniczenia podmiotów komercyjnych w wykonywaniu zadań policyjnych jest ustawowo zagwarantowana możliwość dofinansowania działalności służb policyjnych przez

¹⁴ Ł. Cora, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako podstawowe zadanie Policji na tle zjawiska prywatyzacji zadań administracji publicznej (zagadnienia ogólne)*, Przegląd Naukowy Disputatio 2014, nr 17, s. 33.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 1997, Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483.

¹⁶ H. Zięba-Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, Studia Iuridica Lubliniensiana 2014, nr 22, s. 411-430.

¹⁷ M. Mathiopoulos, *Prywatyzacja aktywności wojskowej*, Sprawy Międzynarodowe 2007, nr 1, s. 87.

¹⁸ W porządkach prawnych w których dopuszcza się swobodny dostęp obywateli do posiadania broni palnej, liberalizacja przepisów wynika raczej z ugruntowanej tradycji świadczeń obywatelskich o charakterze militarnym na wypadek wojny. Tymczasem w powszechnym wyobrażeniu prawo do posiadania broni palnej utożsamiane jest z obywatelskim prawem do samoobrony przed przestępcą.

¹⁹ B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011, s. 125.

kapitał zewnętrzny. Rozwiązania takie funkcjonują w ustawie o Policji (art. 13 ust. 3 u. o Policji), ustawie o Straży Granicznej (art. 8a ust. 1 u. o Straży Granicznej). W obu przypadkach ustawy przewidują, iż w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych odpowiednio Policji i Straży Granicznej, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług uczestniczyć mogą m.in. banki oraz instytucje ubezpieczeniowe²⁰. Niezależnie od powyższego niemal wszystkie ustawy regulujące zakres uprawnień służb policyjnych przewidują możliwość korzystania przy wykonywaniu ustawowych zadań z pomocy osób nie będących funkcjonariuszami (art. 22 ust. 1 u. o Policji, art. 9b u. o Straży Granicznej, art. 36-39 u. o Żandarmerii Wojskowej, art. 36i-36j u. o kontroli skarbowej, art. 36-37 u. o ABW i AW, art. 40 i 41 u. o SKW i SWW, art. 25 -26 u. o CBA). Funkcjonująca formuła współpracy z obywatelami (prywatyzacji) przy wykonywaniu zadań policyjnych zakłada ich udział przy wykonywaniu wszystkich funkcji policyjnych w charakterze osoby przybranej do czynności, tajnego współpracownika (informatora) bądź osoby udostępniającej lokal lub pojazd²¹. Jednocześnie ustawy zezwalają pod pewnymi warunkami na podejmowanie przez funkcjonariuszy dodatkowego źródła zarobkowania. Na wniosek osób fizycznych lub prawnych organy Straży Granicznej mogą wyrazić zgodę na odpłatne wykonywanie przez podległych im funkcjonariuszy zleconych czynności z zakresu posiadanych umiejętności specjalistycznych (art. 12 ust. 2 u. o Straży Granicznej). Można zatem założyć, że umiejętności specjalistyczne oznaczają wykorzystywanie przy wykonywaniu dodatkowego zajęcia umiejętności związanych z realizacją ustawowych zadań Straży Granicznej. Ponadto przepisy ustaw policyjnych pod pewnymi warunkami umożliwiają także uzyskanie przez funkcjonariuszy zgody na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą (art. 62 ust. 1 u. o Policji)²².

Analizę przejawów poszczególnych form prywatyzacji zadań policyjnych oraz ich ocenę należy rozpocząć przede wszystkim od prywatyzacji w obszarze wykonywania **funkcji ochronnych (zabezpieczających)**. Oceniając sam proces kształtowania się metod i form wykonywania zadań ochronnych, można rozpocząć od konstatacji, iż zjawisko prywatyzacji w tym obszarze znane było już w starożytnym Rzymie²³. W latach późniejszych odpowiednikiem współczesnych agencji ochrony

²⁰ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 312-313.

²¹ R. Giętkowski, *O udzielaniu pomocy policji przez osoby fizyczne*, Przegląd Policyjny 2008, nr 1, s. 38-45.

²² P. Palka, *Zezwolenie na zajęcie zarobkowe funkcjonariuszy państwowych służb mundurowych*, Państwo i Prawo 2006, nr 1, s. 77-91, a także P. Gacek, *Zajęcie zarobkowe - próba definicji pojęcia z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w świetle orzecznictwa sądowno-administracyjnego (wybrane aspekty)*, Administracja 2013, nr 4, s. 67-90.

²³ A. Tarwacka, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2010, nr 1-2, s. 297-300.

osób i mienia były prywatne straże i wojska utrzymywane przez szlachtę²⁴. W XIX wieku działalność ochronna została uregulowana. Po odzyskaniu niepodległości przedsiębiorstwa ochrony osób i mienia początkowo funkcjonowały w oparciu o przepisy prawa przemysłowego państw zaborczych²⁵. W 1938 roku uchwalono ustawę o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania²⁶. Przedsiębiorcy prowadzili działalność na podstawie pozwolenia wydawanego przez wojewodę, który mógł nakładać na nich szczególne obowiązki oraz mógł uzależnić zatrudnienie określonych pracowników od swojej zgody, jak również mógł polecać ich zwolnienie²⁷.

Po zakończeniu II wojny światowej, w związku z całkowitą nacjonalizacją dużych przedsiębiorstw, upaństwowieniu uległo również świadczenie usług z zakresu ochrony mienia. Zmiana przepisów nastąpiła jednak dopiero w 1961 roku wraz z uchwaleniem ustawy o Straży Przemysłowej²⁸. Na mocy jej przepisów ustawodawca zobowiązał do utworzenia Straży Przemysłowych dla ochrony mienia oraz bezpieczeństwa wybranych uspołecznionych zakładów pracy, szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej (art. 1 u. o Straży Przemysłowej). Istotą powyższego rozwiązania była likwidacja prawnej możliwości tworzenia podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony osób i mienia komercyjnie, na rzecz przekazania ich pracownikom zakładu pracy (przedsiębiorstwa). Równolegle zaczęły funkcjonować specjalistyczne odmiany Straży Przemysłowej, takie jak: Straż Bankowa, Straż Portowa, Straż Poczтовая.

Istniejący stan prawny uległ zmianie dopiero w 1988 roku wraz z wejściem w życie ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej²⁹. Na mocy jej przepisów zezwolono na komercyjne wykonywanie działalności w zakresie usług ochrony osób i mienia przez podmioty gospodarcze. Zezwoleniu na prowadzenie działalności nie towarzyszyła odpowiednia regulacja wskazująca na zakres posiadanych uprawnień. Polski ustawodawca wychodził z założenia, że wystarczającym jest pozostawienie do dyspozycji pracowników ochrony osób i mienia uprawnień

²⁴ Z.T. Nowicki, *Prywatyzacja ochrony osób i mienia. Refleksje na tle ogólnych ograniczeń wynikających z ustawy o ochronie osób i mienia* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, J. Czapska, W. Krupiarz (red.), Warszawa 1999, s. 192. J. Suproniuk, *Miejskie służby porządkowe a społeczeństwo w Polsce XIV-XVI w.*, Przegląd Historyczny 1999, nr 2, s. 117-130, a także: M. Kemler, *Służby porządkowe a przestępcy w dużych miastach Korony w drugiej połowie XVI i pierwszej połowie XVII w.* [w:] *Władza i społeczeństwo w XVI i XVII w. Prace ofiarowane Antoniemu Mączakowi w sześćdziesiątą rocznicę urodzin*, M. Kamler (red.), Warszawa 1989, s. 302-314.

²⁵ S. Pietrusiak, *Prawna regulacja przedsiębiorstw ochrony mienia i detektywów w Polsce w okresie międzywojennym*, Przegląd Policyjny 2000, nr 3-4, s. 38 i nast.

²⁶ Dz.U. z 1938, Nr 57, poz. 450.

²⁷ T. Nowicki, *Wybrane elementy modelu kwalifikacyjnego pracownika ochrony*, Przegląd Policyjny 1990, nr 1, s. 83.

²⁸ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o Straży Przemysłowej, Dz.U. z 1961, Nr 6, poz. 42.

²⁹ S. Tokarz, *Firmy detektywistyczne i ochroniarskie w Polsce* [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 347.

dostępnych każdemu obywatelowi (obrona konieczna, ujęcie obywatelskie)³⁰. Istniejący stan rzeczy uległ zmianie dopiero wraz z wejściem w życie ustawy o ochronie osób i mienia³¹. Ustawa ta określiła obiekty i obszary objęte obowiązkową ochroną, narzuciła zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz określiła uprawnienia samych pracowników ochrony osób i mienia³². Można więc stwierdzić, iż 7 lat funkcjonowania usług w myśl zasady, iż utrzymanie standardów wymusi „niewidzialna ręka rynku” nie przyniosły pożądaných rezultatów. Stało się tak między innymi dlatego, że zawarta w ustawie o działalności gospodarczej delegacja dla Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia szczegółowych warunków usług ochrony osób i mienia nigdy nie została zrealizowana³³.

Stworzenie możliwości wykonywania usług ochronnych komercyjnie uzyskało dodatkowy wymiar. Stopniowo bowiem świadczenie ich stało się powszechne w obszarach do tej pory zastrzeżonych dla podmiotów państwowych. Przykładem jest świadczenie usług ochronnych i zabezpieczających na terenach komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej przez tzw. oddziały wart cywilnych³⁴. Przepisy ustawy o ochronie osób i mienia znalazły także swoje odbicie w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych³⁵ oraz w Prawie lotniczym³⁶. Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych w miejsce zabezpieczeń dokonywanych na stadionie przez Policję, wprowadziła regułę, iż podmiotem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo imprez masowych jest organizator imprezy oraz podległe mu służby porządkowe i informacyjne³⁷. Sprywatyzowanie działań ochronnych w związku z organizacją imprez masowych uzasadniano przede wszystkim względami ekonomicznymi. Uznano bowiem, iż skoro działalność artystyczna czy

³⁰ M. Lisiecki, *Środki służące do realizacji ujęcia sprawcy i zabezpieczenia dowodów przestępstwa przez agenta ochrony, detektywa*, Przegląd Policyjny 1998, nr 3-4, s. 38, a także *Obrona konieczna a praca agenta ochrony-detektywa na tle zwalczania i zapobiegania przestępczości*, Przegląd Policyjny 1998, nr 2, s. 75.

³¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 1997, Nr 114, poz. 740.

³² Z.T. Nowicki, *Prywatyzacja ochrony osób i mienia...*, s. 205.

³³ E. Ura, S. Pieprzny, *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego*, Olsztyn 2000, s. 125.

³⁴ Patrz rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 roku w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, Dz.U. z 1999, Nr 58, poz. 619.

³⁵ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 1997, Nr 106, poz. 680.

³⁶ E. Kraśnicka, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego: ewolucja w polskim prawie na tle porównawczym* [w:] *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, K. Biskup, Z. Bukowski (red.), Bydgoszcz 2014, s. 243-256.

³⁷ Ł. Cora, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako podstawowe zadanie Policji na tle zjawiska prywatyzacji zadań administracji publicznej (zagadnienia ogólne)*, Przegląd Naukowy Disputatio XVII, s. 35.

organizacja zawodów sportowych stały się imprezami czysto komercyjnymi, nie istnieje żadne uzasadnienie dla udziału w ich organizacji czynnika publicznego. W przypadku imprez masowych w postaci meczów piłkarskich, dodatkowym argumentem przemawiającym za prywatyzacją były zalecenia nr 1/99 Komitetu Stałego Rady Europy dotyczące służb porządkowych na imprezach sportowych, które nakazywały powierzenie funkcji ochronnych, zabezpieczających i informacyjnych wyspecjalizowanym podmiotom³⁸. Uznano bowiem, iż obecność Policji podczas imprez masowych jest czynnikiem wzmagającym poziom agresji widowni sportowej³⁹. Organizator imprezy masowej lub kierownik ds. bezpieczeństwa może fakultatywnie wystąpić do Policji o udzielenie pomocy jedynie w przypadku bezskuteczności działań służb porządkowych. Wystąpienie może przyjąć formę ustnej wypowiedzi, wymaga jednak niezwłocznego pisemnego zgłoszenia (art. 22 ust. 4 u. bezpieczeństwa imprez masowych)⁴⁰.

Zupełnie inne względy zadecydowały o sprywatyzowaniu zadań ochronnych w transporcie lotniczym. Nowelizacja Prawa lotniczego z 30 czerwca 2011 roku⁴¹, przyjęła koncepcję, iż operator lotniska jako podmiot komercyjny także powinien zapewnić realizację podstawowych funkcji ochronnych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, natomiast Straż Graniczna ma pełnić funkcję podmiotu państwowego wyspecjalizowanego w podejmowaniu czynności związanych z kontrolą legalności przekraczania granicy oraz wykonywaniem w czasie lotów tzw. wart ochronnych (art. 186a u. Prawo lotnicze oraz art. 11 ust. 1 u. o Straży Granicznej)⁴². Straż Graniczna jest także podmiotem kontrolnym w stosunku do organów, służb i instytucji funkcjonujących na przejściach granicznych (art. 10 ust. 1 u. o Straży Granicznej). Komendant placówki Straży Granicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa i przeciwdziałania zagrożeniom w komunikacji lotniczej, w uzasadnionych przypadkach, występuje do zarządzającego lotniskiem o niezwłoczne uniemożliwienie wykonywania pracy lub czynności zleconych osobom wykonującym zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa w portach lotniczych (art. 10 ust. 2 u. o Straży Granicznej). Podobnie jak w przypadku imprezy masowej istnieje możliwość fakultatywnego wezwania Straży Granicznej do przejęcia zadań ochronnych w uzasadnionych przypadkach związanych z koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego (art. 186b ust. 15 i 16 u. Prawo lotnicze). Jednocześnie jednak Komendant Główny Straży Gra-

³⁸ J. Szewczyk, *Bezpieczeństwo na imprezach sportowych, służby porządkowe i informacyjne* [w:] *Bezpieczeństwo i zachowanie publiczności na imprezach sportowych*, Warszawa 2001, s. 29-30.

³⁹ R. Kowalski, *Potomkowie Hooligana*. Szalikowcy, Toruń 2002, s. 29 i nast.

⁴⁰ C. Kąkol, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 290-303.

⁴¹ Ustawa o zmianie prawa lotniczego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011, Nr 170, poz. 1015.

⁴² K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2010, s. 71.

nicznej może, za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, powoływać samodzielnych przedsiębiorców dla realizacji zadań specjalistycznych uzupełniających ustawowe zadania Straży Granicznej (art. 12 ust. 1 u. o Straży Granicznej).

Szczególnym przykładem prywatyzacji zadań ochronnych jest Straż Ochrony Kolei. Na przestrzeni dziejów, Straż Ochrony Kolei zmieniała swój status wielokrotnie. Była kilkakrotnie podmiotem podporządkowanym resortowi obrony narodowej, spraw wewnętrznych. Kilkakrotnie też ją likwidowano, powołując wyodrębnione struktury organów zajmujących się wykrywaniem przestępczości na kolei wchodzące w skład Policji Państwowej (1920-1934) oraz Milicji Obywatelskiej (1955-1960)⁴³. Obecnie zaś, od 1991 roku, jest podmiotem organizowanym przez spółki wchodzące w skład Grupy PKP⁴⁴. Straż Ochrony Kolei tworzona jest przez zarządcę lub zarządców w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Zgoda wydawana jest w formie decyzji administracyjnej. W swojej istocie Straż Ochrony Kolei jest podmiotem przyjmującym formę organizacyjnoprawną z zakresu prawa prywatnego,⁴⁵ a więc jej funkcjonowanie jest kolejnym przejawem prywatyzacji zadań policyjnych w sferze ochronnej o charakterze komercyjnym, kolegialnym i uzupełniającym względem uprawnień policyjnych. Specyfika przepisów regulujących funkcjonowanie Straży Ochrony Kolei polega na połączeniu w zakresie jej kompetencji funkcji ochronnych i procesowych. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym do podstawowych zadań Służby Ochrony Kolei należała ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach szynowych oraz w tym samym zakresie kontrola przestrzegania przepisów porządkowych. W ramach drugiego z wymienionych zadań Służba Ochrony Kolei nabyła uprawnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (art. 49 ust. 2 pkt. 3 u. transporcie kolejowym). Z czasem, po wejściu w życie nowej ustawy o transporcie kolejowym⁴⁶, funkcjonariusze Straży Ochrony Kolei upoważnieni zostali do 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 wykroczenia (art. 60 ust. 1 pkt 5 u. o transporcie kolejowym)⁴⁷.

Doświadczenia wyniesione z obserwacji wszystkich obszarów, w których dokonano prywatyzacji zadań ochronnych nie prowadzą do jednoznacznych wniosków. Stosunkowo najmniej wątpliwości budzi ocena procesu prywatyzacji zadań

⁴³ J. Hałyk, *Straż Ochrony Kolei w służbie społeczeństwu*, Lublin 2012, s. 25-26.

⁴⁴ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 171.

⁴⁵ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 144.

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 marca 2003 o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2003, Nr 86, poz. 789.

⁴⁷ F. Prusak, *Stratyfikacja organów porządku publicznego [w:] Współdziałanie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie wykrywania wykroczeń i ścigania ich sprawców. Materiały konferencyjne (Szczytno, 2-3.12.2010 r.)*, I. Nowicka, A. Sadło-Nowak, A. Tunia (red.), Lublin 2012, s. 11-26.

ochronnych na terenie jednostek wojskowych oraz portów lotniczych. Brak zastrzeżeń do jakości świadczonych w tych obszarach usług wynika jednak najprawdopodobniej z wymuszania wysokich standardów związanych z priorytetowym charakterem usług na rzecz bezpieczeństwa narodowego oraz lotniczego. Nie bez znaczenia jest także istnienie rozbudowanego systemu kontroli usług wnikającego z norm międzynarodowego prawa lotniczego oraz wojskowego.

Nieco inaczej jednak należy ocenić zjawisko prywatyzacji zadań ochronnych w pozostałych obszarach. Doświadczenia ostatnich lat skłaniają do wniosku, iż prywatyzacja zadań ochronnych na gruncie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nie do końca spełniła pokładane w niej oczekiwania⁴⁸. Można wręcz stwierdzić, iż analiza przyczyn incydentów stadionowych skłania do oceny negatywnej, która wynika z faktu, iż niski standard usług ochronnych oferowanych przez część podmiotów je świadczących sprawia, iż ostatecznie rzeczywistym podmiotem realizującym zadania ochronne i tak ostatecznie pozostaje Policja i pozostałe służby państwowe. To z kolei prowadzi do wniosku, że bezskuteczność przyjętego rozwiązania skłania niektórych autorów do rozważań nad zasadnością ponownego upaństwowienia (przynajmniej częściowego) zadań ochronnych w związku z imprezami masowymi. Postulat ten w świetle przytoczonej argumentacji wydaje się o tyle zasadny, co wątpliwy do spełnienia w świetle kategorycznych wymogów międzynarodowych federacji sportowych. Podobne wątpliwości można mieć w stosunku do efektów zjawiska prywatyzacji zadań ochronnych w transporcie kolejowym. Obecnie bowiem w związku ze wzrostem zagrożeń przestępczością pojawiającą się w powiązaniu z funkcjonowaniem transportu kolejowego, prywatny status Straży Ochrony Kolei jest kontestowany. Wątpliwości budzi przede wszystkim zakres kompetencji oskarżycielskich SOK, który nie dość że został oznaczony w sposób niejednoznaczny za pomocą norm blankietowych⁴⁹, to również podlega krytyce z uwagi na powierzenie podmiotowi prywatnemu funkcji oskarżyciela publicznego. Istotne utrudnienia wywołuje także brak uprawnień do przetwarzania danych kryminalnych, które wydaje się być nieodzownym przy wypełnianiu funkcji oskarżyciela publicznego przed sądem. Niejednoznacznym wydaje się dodatkowo umocowanie SOK do prowadzenia działań wykrywczych przez nieumundurowanych funkcjonariuszy.

Zaistniały stan rzeczy już dwukrotnie skłonił do podjęcia prac nad uregulowaniem statusu i zakresu uprawnień na nowo. Ich wynikiem były dwa projekty ustawy o Straży Ochrony Kolei⁵⁰, które zakładały przekształcenie SOK w formację wchodzącą w struktury resortu spraw wewnętrznych. Mimo ewidentnej potrzeby rozwiązania powyższego problemu do nadania toku legislacyjnego któremukolwiek z projektów jednak nie doszło. Można zatem uznać, iż prywatyzacja na

⁴⁸ P. Chlebowicz, *Chuligaństwo stadionowe. Studium kryminologiczne*, Warszawa 2009, s. 212.

⁴⁹ B. Kurzępa, *Uprawnienia Straży Ochrony Kolei w sprawach o wykroczenia*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 4, s. 103-117.

⁵⁰ Projekt ustawy o Straży Kolejowej, Sejm RP V kadencji, nr druku: 1116 oraz projekt ustawy o Straży Kolejowej, Sejm RP VI kadencji nr druku: 510.

gruncie Straży Ochrony Kolei jest rozwiązaniem, które raczej utrudnia efektywne wykonywanie przez SOK swoich zadań i doświadczenia ostatnich kilkunastu lat sugerują ponowne upaństwowienie tej formacji.

Zbliżające się dwudziestolecie uchwalenia ustawy o ochronie osób i mienia prowokuje do refleksji nad efektami jej wprowadzenia. Należy stwierdzić, iż rynek prywatnych usług z zakresu ochrony osób i mienia jest zjawiskiem powszechnym, które występuje we wszystkich państwach⁵¹. Przeprowadzone badania wykazują, iż w zależności od potrzeb, w niektórych państwach liczba osób wykonujących usługi z zakresu ochrony osób i mienia znacznie przewyższa liczbę funkcjonariuszy państwowych służb bezpieczeństwa, a w innych proporcja pomiędzy liczebnością funkcjonariuszy służb państwowych a prywatnych przedsiębiorstw ochrony jest odwrotna. Kontrowersje budziło⁵² i budzi powierzenie pracownikom ochrony prawa do posługiwania się środkami przymusu, a zwłaszcza bronią palną. Wątpliwości może wywoływać szeroka delegacja uprawnień do stosowania środków godzących w prawa i wolności człowieka i obywatela przez pracowników, których poziom kompetencji nie gwarantuje zachowania standardów ich ochrony.

Nie sposób nie dostrzec, iż problem zapewnienia dopływu do zawodu pracownika ochrony osób i mienia (obecnie kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej), był kwestią kontrowersyjną i budzącą wątpliwości już w chwili uchwalania ustawy o ochronie osób i mienia w 1997 roku. Przygotowany jako załącznik do rozporządzenia wykaz zagadnień, których opanowanie miało zagwarantować, iż pracownik ochrony posiadający licencję jednocześnie dysponuje wiedzą i umiejętnościami praktycznymi pozwalającymi mu na skuteczne wykonywanie zawodu i korzystanie z powierzonych kompetencji w sposób zgodny ze standardami ochrony praw człowieka i obywatela. Początkowo jednak zrezygnowano z proponowanego w projekcie ustawy o ochronie osób i mienia wymogu co najmniej średniego wykształcenia⁵³. Następnie zezwolono na realizację kursów pracowników ochrony osób i mienia przez osoby nie posiadające kwalifikacji pedagogicznych. Automatycznie pojawiły się też wątpliwości, czy słusznym rozwiązaniem jest powierzenie zadania weryfikacji umiejętności osób ubiegających się o przyznanie licencji funkcjonariuszom Policji. W literaturze pojawiły się bowiem także zastrzeżenia, czy funkcjonariusze i pracownicy komend wojewódzkich Policji, sami

⁵¹ E. Ura, S. Pieprzny, *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Olsztyn 2000, s. 124.

⁵² T. Hanausek, *Problemy związane z ukazaniem się ustawy o ochronie osób i mienia* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, J. Czapska, W. Krupiarz (red.), Warszawa 1999, s. 208.

⁵³ T. Nowicki, *Wybrane elementy modelu kwalifikacyjnego pracownika ochrony*, Przegląd Policyjny 1994, nr 1, s. 85.

nie mając doświadczenia pedagogicznego, posiadają kompetencje do sprawdzania efektu wysiłków pedagogicznych innych osób⁵⁴.

Przejawem **kolektywnej i nieodpłatnej prywatyzacji** zadań policyjnych (*voluntary private policing*) w obszarze wykonywania funkcji ochronnych są sąsiedzkie grupy czujności lub straże obywatelskie. W pierwszym przypadku działania wspierające opierają się na wzajemnym zobowiązaniu członków społeczności lokalnej do obserwacji najbliższego otoczenia i reagowania w umówiony sposób (najczęściej zawiadamiając Policję) na pojawiające się symptomy zagrożeń. W drugim wypadku, członkowie społeczności lokalnych organizują patrole, które incydentalnie obserwują miejsca zagrożone w określonych porach, sprzyjających popełnianiu przestępstw.

Zjawisko samorządnego formowania się grup społecznych w celu obrony przed niebezpieczeństwem nie jest zjawiskiem nowym i można wręcz powiedzieć, iż kolektywne realizowanie funkcji policyjnych było pierwotną formą zapewniania bezpieczeństwa przez wspólnoty plemienne, które z czasem przekształciło się w obowiązek egzekwowany przez lokalnego przedstawiciela władzy państwowej, dopiero z chwilą powstania monarchii absolutnych zastąpione i wyparte w pełni przez działania organów państwa. W chwili obecnej tworzenie społecznych formacji policyjnych ma miejsce niemal wyłącznie w sytuacjach, gdy państwo nie jest w stanie prawidłowo realizować swoich funkcji z uwagi na sytuacje nadzwyczajne. W takich wypadkach organy państwa są zastępowane przez formacje powoływane pod nadzorem państwa pod postacią gwardii narodowej lub uzbrojonej milicji. Niemniej jednak w niektórych państwach lub w pewnych obszarach organizowanie się obywateli i tworzenie społecznych straży jest nadal kontynuowane.

Najbardziej znanym przykładem kolektywnego wykonywania funkcji policyjnych są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, gdzie w chwili kształtowania się ustroju państwa, wzorując się na ówczesnych rozwiązaniach brytyjskich, przyjęto założenie, iż jakkolwiek forma przekazywania uprawnień władzy centralnej jest formą tyranii⁵⁵. Wobec braku scentralizowanych służb policyjnych przyjęto zatem, iż najlepszym rozwiązaniem pozwalającym na skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest pozostawienie im prawa wyboru sposobu zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa na poziomie lokalnym⁵⁶. Jednym z przejawów tego założenia był urząd szeryfa obsadzany na czteroletni okres na podstawie wyborów przeprowadzanych wśród mieszkańców hrabstwa⁵⁷.

⁵⁴ T. Hanausek, *Problemy...*, s. 209-210.

⁵⁵ G. T. Marx, *Undercover in Comparative Perspective: Some Implications for Knowledge and Social Research* [in:] *Undercover. Police Surveillance in Comparative Perspective*, London 1995, p. 328.

⁵⁶ B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011, s. 614.

⁵⁷ J. Tyburek, *Prywatyzacja zadań policji na przykładzie wybranych wspólnot samorządowych w Stanach Zjednoczonych* [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), Bielsko-Biała 2008, s. 112.

Analizując dopuszczalne formy przekazywania uprawnień policyjnych państwa społecznościom lokalnym możemy dostrzec dwa rozwiązania: powoływanie obywatelskich tzw. społecznych (sąsiedzkich) grup czujności albo organizowanie policji (straży) obywatelskich. W niektórych państwach europejskich tworzone są społeczne stráže, które swoją działalność ograniczają do patrolowania lub obserwacji miejsc zagrożonych. Członkowie straży podlegają przeszkoleniu przez policję, jednak ich uprawnienia ograniczają się do obserwacji i powiadamiania policji o ujawnionych przestępstwach (wykroczeniach) oraz innych zagrożeniach⁵⁸. Osoby te jednak nie mają prawa podejmowania interwencji. Próbę aktywizacji społecznej w formie straży obywatelskich (*Sicherheitswacht*) podjęto także w niektórych landach Republiki Federalnej Niemiec. Przeszkoleni przez policję obywatele z telefonami komórkowymi patrolowali w porach wieczornych okolice swojego miejsca zamieszkania. Ich uprawnienia ograniczały się jednak do korzystania z przepisów dostępnych każdemu obywatelowi⁵⁹. Podobne rozwiązanie istnieje również w Japonii pod nazwą *Bohan Kyokai* – Stowarzyszenia Zapobiegania Przestępczości⁶⁰. Istnieje jednak inny model zakładający przekazanie obywatelom także uprawnienia do podejmowania interwencji⁶¹. Podejmując próbę charakterystyki takiej formuły wykonywania zadań policyjnych przez obywateli należy wspomnieć, iż najbardziej znanym w historii jej przykładem były grupy pułkownika Charlesa Lyncha z Wirginii⁶² oraz organizacja Aniołów Stróżów powstała w 1979 roku w Nowym Jorku z inicjatywy Curtisa Sliwy⁶³. Organizacje odzwierciedlające ideę policji obywatelskiej zastępującej służby państwowe reprezentowały także funkcjonujące w Irlandii Północnej Oddziały Kary. Odrębnym problemem jest ustalenie przyczyn istnienia straży obywatelskich w społecznościach wielokulturowych. Przykładem jest działająca w północnym Londynie Straż Żydowska czy Czarne Pantery z Oakland. Organizacje te gromadziły przedstawicieli mniejszości etnicznych dla zapewnienia bezpieczeństwa przed prześladowaniami. Zupełnie nowym

⁵⁸ G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa. Rola i miejsce prywatnego sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2012, s. 81.

⁵⁹ K. Sessar, *Niemieckie doświadczenia w zapobieganiu przestępczości* [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, J. Czapska, J. Widacki (red.), Warszawa 2000, s. 20, a także H. Kury, J. Obergfell-Fuchs, *Lokalna prewencja przestępczości-doświadczenia niemieckie* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, J. Czapska, W. Krupiarz (red.), Warszawa 1999, s. 239, patrz także A. Crawford, *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton 2009.

⁶⁰ W.L. Ames, *Police and Community in Japan*, Berkeley and Los Angeles 1981, p. 25, L. Craig-Parker, *The Japanese Police System Today: A Comparative Study*, New York 2015, p. 210.

⁶¹ J. Czapska, *Bezpieczeństwo a samopomoc obywatelska*, Nowy Przegląd Notarialny 2008, nr 7-8, s. 59.

⁶² Ch. Waldrep, *Lynching in America: A History in Documents*, New York 2006, p. 34-37.

⁶³ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 322.

wymiarem są pojawiające się straże o charakterze religijnym. We wszystkich przypadkach rezultaty prowadzonej działalności są mocno dyskusyjne⁶⁴.

Na gruncie polskim kolektywne formy samoobrony występują dość rzadko. W historii naszego państwa dwukrotnie mieliśmy do czynienia z przykładami tworzenia społecznych form kooperacji. Pierwszy raz po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, kiedy w momencie wywołanego wojną upadku państw zaborczych pojawiła się potrzeba przejęcia funkcji policyjnych przez samorządnie powoływane organy organizacji niepodległościowych i drugi raz po zakończeniu II wojny światowej na ziemiach odzyskanych⁶⁵. W pierwszym przypadku, spontaniczne tworzenie przez polskie społeczeństwo straży obywatelskich doprowadziło do ich przekształcenia w korpus państwowych służb policyjnych. W drugim zaś przypadku rezultaty działania społecznych straży były tak dalece pozytywnie ocenione przez organy socjalistycznego państwa, że w 1946 roku doszło do pełnego usankcjonowania powstałych społecznych organizacji policyjnych poprzez utworzenie Ochotniczych Rezerw Milicji Obywatelskiej, mających być wsparciem dla funkcjonującej obok i w pełni zawodowej Milicji Obywatelskiej⁶⁶.

Początkowo Ochotnicze Rezerwy Milicji Obywatelskiej funkcjonowały jako organizacja społeczna o charakterze paramilitarnym powołana do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Struktura ORMO zakładała podział na drużyny, plutony i kompanie⁶⁷. Do 1967 roku ORMO działało na podstawie uchwały Rady Ministrów z 21 lutego 1946 roku. Osoby w nim zrzeszone wykonywały przede wszystkim funkcje ochronne. Oficjalnie zadanie ORMO polegało na współdziałaniu z organami MO w zapewnianiu bezpieczeństwa, utrzymania porządku i ochrony w razie zagrożenia osobistego współobywateli lub ich mienia⁶⁸. W rzeczywistości członkowie ORMO uczestniczyli w zabezpieczaniu porządku podczas festynów, imprez masowych, defilad, ale także w rozpędzaniu demonstracji oraz ochronie komisji wyborczych i zwalczaniu podziemia niepodległościowego⁶⁹. Znaczącą zmianę normatywną przyniosło uchwalenie 13 czerwca

⁶⁴ Przykładem takiej formy współpracy są patrole powoływanych w USA, Kanadzie i niektórych państwach Europy *Guardian Angels*. Członkowie organizacji ubierają się w jednolite stroje i patrolują wybrane miejsca (najczęściej stacje i pociągi metra) interweniując w każdym przypadku naruszenia prawa. Są oni jednak nieuzbrojeni i stosowane przez nich środki muszą się mieścić w granicach uprawnień obywatelskich.

⁶⁵ Dekret z dnia 1 marca 1946 roku o Straży Obywatelskiej na obszarze Ziemi Odzyskanych, Dz.U. z 1946, Nr 10, poz. 71.

⁶⁶ A. Jaremek, *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej w województwie lubelskim w latach 1946–1956*, Przegląd Policyjny 2005, nr 1, s. 103.

⁶⁷ J. Pytel, *Czterdzieści lat działalności Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (refleksje jubileuszowe)*, Zeszyty Naukowe ASW 1986, nr 43, s. 128.

⁶⁸ E. Lenart, *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej w pierwszych latach swego istnienia (1946–1967)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego 2009, z. 56, s. 81.

⁶⁹ J. Pytel, *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej w walce z podziemiem zbrojnym i pospolicym bandytyzmem w latach 1946–1948*, Zeszyty Naukowe ASW 1984, nr 37, s. 198–211.

1967 roku ustawy o Ochotniczej Rezerwie Milicji Obywatelskiej⁷⁰, która niemal w niezmienionym kształcie⁷¹ funkcjonowała do końca istnienia PRL. Wejście w życie ustawy doprowadziło do przekształcenia ORMO z organizacji o charakterze militarnym w organizację typowo społeczną⁷². Jednostki ORMO tworzone dla obszaru osiedla, miasta nie podzielonego na osiedla, wsi oraz zakładu pracy (art. 4 ust. 2 u. o ORMO). W zależności od obszaru działania jednostki były zrzeszane w organizacje gminne, miejskie, gminno-miejskie i dzielnicowe. Wszystkie razem tworzyły wojewódzką organizację ORMO (art. 4 ust. 6 u. o ORMO). Przy czym, dla działalności w określonych dziedzinach ochrony porządku publicznego można było tworzyć jednostki ORMO zrzeszające członków o określonych kwalifikacjach i zainteresowaniach (art. 4 ust. 3 u. o ORMO). Powstawały zatem organizacje zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego, nieletnimi, bezpieczeństwem i porządkiem na wodach, w transporcie kolejowym, lotniczym, bezpieczeństwem przeciwpożarowym oraz ruchu granicznego⁷³. Na bazie istniejących organizacji tworzone także oddziały zwarte ORMO.

Władzami ORMO byli komendanci i społeczne komitety poszczególnych jednostek, którzy wykonywali swoje zadania przy pomocy sztabów ORMO. Nadzór nad działalnością ORMO sprawował także Minister Spraw Wewnętrznych. Komendanci byli początkowo wybierani przez zebrania członków jednostki w głosowaniu jawnym. Po nowelizacji dokonanej w 1987 roku komendantów powoływały społeczne komitety ORMO tworzone odpowiednio na poziomie krajowym, wojewódzkim, miejskim, dzielnicowym, gminnym i miejsko-gminnym (art. 5 u. o ORMO). Ich skład tworzyli wybrani przez samych członków poszczególnych organizacji przedstawiciele ORMO oraz powołani przez właściwe organy przedstawiciele organizacji politycznych, młodzieżowych i związków zawodowych, wojewódzkich oraz miejskich (dzielnicowych) rad narodowych oraz organów spraw wewnętrznych i obrony narodowej, a także sądów i prokuratur (art. 5 u. o ORMO). Kadencja społecznych komitetów trwała 4 lata.

Członkowie ORMO przy wykonywaniu swoich zadań mogli działać samodzielnie lub wspólnie z funkcjonariuszami MO lub innych organów powołanych do ochrony porządku publicznego. Przy wykonywaniu swoich zadań zobowiązani byli także do współpracy z organami samorządu mieszkańców miast i wsi, instytucjami państwowymi, jednostkami gospodarki uspołecznionej oraz organizacjami spółdzielczymi i społecznymi. Ogólnym celem działania ORMO było przede wszystkim dbanie o zapewnianie ładu i porządku publicznego. Był on realizowany

⁷⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 1967 roku o Ochotniczej Rezerwie Milicji Obywatelskiej, Dz.U. z 1967, Nr 23, poz. 108.

⁷¹ Dz.U. z 1987, Nr 9, poz. 54.

⁷² J. Peplowski, *Organizacja i zadania Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej w świetle obowiązujących przepisów*, Służba MO 1985, nr 3-4, s. 358.

⁷³ Z.F. Fabiański, K. Stępnia, *Badania nad indywidualną profilaktyką społeczną realizowaną przez członków Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej wobec młodzieży nieprzystosowanej*, Zeszyty Naukowe ASW 1981, nr 28, s. 121-144.

poprzez wykonywanie zadań określonych przykładowo w art. 2 ust. 1 u. o ORMO, który oprócz ogólnych działań związanych z kształtowaniem postaw oraz popularyzacją zasad współżycia społecznego i przepisów porządkowych wymieniał m.in. uczestniczenie w czynach społecznych i akcjach ratowniczych oraz w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych, a także współdziałanie z organami obrony cywilnej oraz z organizacjami społecznymi w rozwijaniu powszechnej samoobrony ludności.

Przy wykonywaniu powyższych zadań członkowie ORMO mieli prawo do:

- udzielania pouczeń w celu zapobieżenia naruszeniu porządku publicznego,
- legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia,
- kontroli przestrzegania użytkowników dróg przepisów o bezpieczeństwie ruchu i porządku na drogach publicznych,
- doprowadzenia do funkcjonariusza MO albo do najbliższego urzędu spraw wewnętrznych, komisariatu lub posterunku MO osoby, w stosunku do której istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełniła przestępstwo lub wykroczenie oraz prawo stosowania przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej i indywidualnych aerozolowych środków obezwładniających w granicach niezbędnej potrzeby, jeżeli osoba ta mimo zagrożenia zastosowaniem przymusu bezpośredniego przeciwstawia się doprowadzeniu.
- dokonywaniu czynności nie cierpiących zwłoki, mających na celu niedopuszczenie do zatarcia bądź zniszczenia śladów i dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

Ponadto członkom ORMO przysługiwało prawo brania udziału w rozprawach przed kolegiami karnoadministracyjnymi do spraw wykroczeń w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia odwołań od postanowień i orzeczeń tych kolegów w sprawach określonych w przepisach wydanych na podstawie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz zwracania się do sądów społecznych o rozpatrzenie spraw należących do ich właściwości (art. 14 ust. ust. 2 pkt 1 i 2 u. o ORMO).

Członek ORMO przy wykonywaniu swoich zadań korzystał z ochrony przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu, niemniej za przestępstwa popełnione w czasie wykonywania swoich obowiązków także odpowiadał jak funkcjonariusz publiczny (art. 15 u. o ORMO). W celu wypełniania swoich obowiązków członek ORMO miał prawo do zwolnienia z wykonywania obowiązków pracowniczych w wymiarze nie przekraczającym 12 dni roboczych w roku (art. 16 ust. 1 u. o ORMO). W razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub zakłócenia porządku publicznego zakład pracy miał obowiązek udzielić zwolnienia na czas niezbędny do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa lub przywracaniem porządku publicznego (art. 16 ust. 1 i 2 u. o ORMO). Za czas zwolnienia od pracy członek ORMO zachowywał prawo do pełnego wynagrodzenia oraz świadczeń wynikających ze stosunku pracy (art. 16 ust. 4 u. o ORMO). Za wykonywaną działalność członek ORMO nie otrzymywał żadnego wynagro-

dzenia. Osoby uzyskujące dobre wyniki przy wykonywaniu powierzonych zadań mogły być jedynie wyróżnione pochwałą, nagrodą pieniężną lub rzeczową, odznaką honorową bądź innym odznaczeniem państwowym (art. 21 u. o ORMO). Za wykonywanie zadań powierzonych poza miejscem zamieszkania członek ORMO otrzymywał zwrot kosztów przejazdu (art. 17 ust. 1 u. o ORMO). Zwrot poniesionych kosztów przysługiwał członkowi ORMO także w przypadku użycia do wykonywania powierzonych mu zadań własnych środków lokomocji (art. 17 ust. 2 u. ORMO). Członkom ORMO przysługiwało także prawo pierwszeństwa przy przyjmowaniu do służby w Milicji Obywatelskiej (art. 20 u. ORMO).

Po przemianach ustrojowych doszło do likwidacji ORMO, przy czym przez jakiś czas byli jej członkowie zrzeszali się w stowarzyszeniu. Organizacja ta mimo desperackich prób utrzymania przy życiu dorobku ORMO rychło przestała istnieć. Likwidacja ORMO nie oznacza jednak, iż prawo polskie całkowicie zrezygnowało z jakichkolwiek form prywatyzacji zadań policyjnych. W dalszym ciągu ustawa o rybactwie śródlądowym przewiduje możliwość tworzenia Społecznych Straży Rybackich. Są one tworzone przez rady powiatu na wniosek starosty (art. 24 ust. 1 u. o rybactwie śródlądowym)⁷⁴. Uprawnienia strażników Społecznej Straży Rybackiej ograniczają się do wykonywania czynności kontrolnych i zabezpieczających wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o rybactwie śródlądowym, w tym także do odbierania za pokwitowaniem ryb i przedmiotów służących do ich połowu (art. 23 ust. 1 pkt 4b u. o rybactwie śródlądowym). Nic nie stoi na przeszkodzie, aby wykonywanie zadań policyjnych powierzać organizacjom tworzonym na podstawie prawa o stowarzyszeniach. W takim wypadku uprawnienia porządkowe ich członków ograniczają się jednak jedynie do korzystania z uprawnień przewidzianych w Kodeksie karnym pod postacią instytucji obrony koniecznej i stanu wyższej konieczności oraz ujęcia obywatelskiego przewidzianego w art. 243 Kodeksu postępowania karnego⁷⁵.

Organizowanie się obywateli w straże obywatelskie spotyka się ze zróżnicowaną oceną w literaturze. Wskazuje się, iż członkowie tego typu grup uzurpują sobie prawo do wykonywania uprawnień policjantów zawodowych. W przypadku rozwiązania, które zakłada organizowanie wspólnych patroli policyjnych z udziałem obywateli zrzeszonych w straży, oponenti tego rozwiązania wskazują, iż obecność osoby niebędącej funkcjonariuszem, może utrudniać interwencje albo stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa samych uczestników patrolu⁷⁶. Na gruncie polskim doświadczenia PRL-u powodują, iż współczesne polskie społeczeństwo bardzo

⁷⁴ D. Bzdrya, *Organizacja i kompetencje Społecznej Straży Rybackiej* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej. Materiały konferencyjne* (Mierki, 2000. 10.26-27.). W. Bednarek, St. Pikulski (red.), Olsztyn 2000, s. 252 i nast.

⁷⁵ J. Czapska, *Współczesne formy obywatelskiej samoobrony* [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 373.

⁷⁶ Tamże, s. 366.

niechętnie włącza się w jakąkolwiek formę prewencji kryminalnej⁷⁷. Przy czym nie można stwierdzić, czy brak aktywności obywatelskiej w tej właśnie formule wynika z rzeczywistej niechęci do zaangażowania się w zorganizowane formy wykonywania zadań policyjnych czy też jest powodowane brakiem zachęty ze strony państwa. *Nota bene* jednym z argumentów przemawiających za likwidacją ORMO było wskazanie, iż jej funkcjonowanie nie wynikało z potrzeby społecznej inicjatywy, lecz było inspirowane przez władze centralne. Przeciwno takiemu wnioskowi może jednak świadczyć nieprzerwane funkcjonowanie społecznych form wykonywania innych zadań państwowych, takich jak różne formy ratownictwa (OSP, WOPR, GOPR)⁷⁸ oraz cieszące się w ostatnich latach rosnącą popularnością ochotnicze formacje militarne⁷⁹. Jakkolwiek trudno nie dostrzec, iż zainteresowanie tymi przejawami prywatyzacji wynika z niewspółmiernie wyższego dla nich stopnia społecznej aprobaty, niż dla współpracy z organami ścigania. Należy jednak mniemać, że tak jak w obu tych przypadkach istnieje pewna grupa zainteresowana ochotniczym wykonywaniem zadań ratowniczych albo militarnych, tak samo można się spodziewać, iż z tych samych powodów, że istnieje pewna grupa obywateli, którzy byliby zainteresowani społecznym wykonywaniem zadań policyjnych. Istnienie takiej potrzeby może potwierdzić przykład Wielkiej Brytanii, gdzie osoby zainteresowane wykonywaniem zadań policyjnych mogą to czynić w formie określonej jako *special constable*⁸⁰. Na gruncie brytyjskim funkcjonowanie policjantów ochotników umożliwia wsparcie policji zawodowej ochotnikami w sytuacjach wymagających koncentracji sił oraz stanowi pewną formę dodatkowej procedury rekrutacyjnej⁸¹.

⁷⁷ A. Wawrzonowski, *Pomoc sąsiadka na osiedlu Asnyka w Kaliszu* [w:] *Zapobieganie przestępczości społecznościami lokalnymi*, J. Czapska, W. Kurpiarz (red.), Warszawa 1999, s. 158.

⁷⁸ S. Pieprzny, *Podmioty prywatne w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 556.

⁷⁹ P. Pabisiak-Karwowski, *Służba w Narodowych Siłach Rezerwowych*, Służba Pracownicza 2011, nr 12, s. 25-34.

⁸⁰ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 160.

⁸¹ W Wielkiej Brytanii idea udziału obywateli w wykonywaniu zadań policyjnych swoją tradycją sięga do przepisów prawa zwyczajowego, według którego każdy obywatel na wezwanie miał prawny obowiązek udzielać asysty przy wykonywaniu czynności przez funkcjonariuszy stojących na straży prawa. W czasach Karola II Stuarta przyjęto zasadę, iż obywatele pod groźbą kary więzienia mogą być wzywani do udzielania pomocy siłom królewskim w przypadku rozruchów lub powstania. Z czasem działalność policjantów ochotników uregulowano prawnie, zezwalając na powierzenie im funkcji policyjnych na obszarach, na których siły zawodowych policjantów były niewystarczające. Policjanci ochotnicy są tak samo umundurowani jak policjanci zawodowi. Jedynie w niektórych hrabstwach w umundurowaniu wprowadza się dodatkowe oznaczenia pozwalające na rozróżnienie policjanta od ochotnika w przypadku wspólnej interwencji. Policjanci ochotnicy mają te same uprawnienia do stosowania środków przymusu co policjanci zawodowi. Wbrew panującej opinii prawo angielskie nie przewiduje żadnych ograniczeń w rodzaju wykonywanej służby. Zdarzały się także przypadki udziału policjantów ochotników

Odrębnym problemem wymagającym analizy jest kwestia zakresu indywidualnych uprawnień obywateli w zakresie samoochrony i samoobrony. Zjawisko to mieści się w działaniach klasyfikowanych jako *individual private policing*. W polskim systemie prawnym przyjmuje się, iż przejawem uprawnień obywatelskich w zakresie samoobrony są przepisy regulujące instytucje obrony koniecznej (art. 25 k.k.), stan wyższej konieczności (art. 26 k.k.), ujęcie obywatelskie (art. 243 k.p.k.) oraz ochrony posesoryjnej (art. 343 § 2 k.c.)⁸². Zasadniczo instytucje te wywodzą się z norm prawa zwyczajowego i mają swoje oparcie także w prawie rzymskim⁸³. Taki zakres uregulowania nie budzi większych zastrzeżeń, niemniej wątpliwości pojawiają się w zakresie stosowanych przez obywateli środków obrony. Ustawa zezwala bowiem na podejmowanie czynności obronnych przed atakiem na jakiekolwiek dobro chronione prawem, byleby był on bezprawny i bezpośredni. Uprawnia też do podejmowania czynności obronnych za pomocą jakiegokolwiek środka lub metody zapewniającej skuteczne odparcie zamachu pod warunkiem, że nie będą one niewspółmierne do niebezpieczeństwa zamachu. Brak oznaczenia przez ustawę dozwolonych środków obronnych nie jest tożsamy z pełną swobodą wyboru. Przez wiele lat prawo polskie ściśle reglamentowało prawo obywateli do posługiwania się środkami i metodami zastrzeżonymi dla służb państwowych. Reglamentacją było objęte nie tylko prawo do posiadania broni palnej, ale również nauka i korzystanie z technik obezwładniania wywodzących się z dalekowschodnich sztuk walki⁸⁴. Początkowo, reglamentacją objęta była sama nauka środków samoobrony wywodzących się z adaptowanych do potrzeb służb policyjnych technik i sposobów wywodzących się z dalekowschodnich sztuk walki. Z czasem jednak uprawianie jakichkolwiek systemów walki zostało całkowicie uwolnione. Problem ten rzadko pojawia się w literaturze, niemniej nieliczne publikacje z tego zakresu podkreślają, iż całkowite uwolnienie uprawiania sportów walki spod nadzoru pań-

w operacjach „pod przykryciem”. Policjant ochotnik zobowiązany jest do wykonywania obowiązków policjanta co najmniej w wymiarze 16 godzin miesięcznie i nie otrzymuje wynagrodzenia. W niektórych hrabstwach jednak przewiduje się możliwość przyznawania nagród oraz ulg podatkowych. Tak jak w przypadku nieistniejącej już w Polsce ORMO, udział w ochotniczym pełnieniu służby policyjnej, stwarza podstawy do ubiegania się o przyjęcie do służby zawodowej, patrz C. Leon, *The mythical history of the specials: sorting out the fact from the fiction*, *The Liverpool Law Review* 1989, vol. XII (2), p. 187 i nast.

⁸² G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa...*, s. 75.

⁸³ E. Loska, *Zbrodnicze zamiary a istnienie obrony koniecznej w prawie rzymskim*, *Zeszyty Prawnicze UKSW* 2005, nr 5, s. 69-82, teź: *Zagadnienie obrony koniecznej w rzymskim prawie karnym*, Warszawa 2011, K. Amiełańczyk, *Vim vi repellere licet. Kilka uwag na temat genezy prawa do obrony koniecznej w prawie rzymskim*, *Palestra* 2008, nr 11-12, s. 109-119, tenże: *Czy kontratyp obrony koniecznej ma rzymską tradycję? W poszukiwaniu przesłanek dopuszczalności prawa do samoobrony w rzymskim prawie karnym* [w:] *Quid leges sine moribus? Studia nad prawem rzymskim dedykowane Profesorowi Markowi Kuryłowiczowi w 65. rocznicę urodzin oraz 40-lecie pracy naukowej*, K. Amiełańczyk (red.), Lublin 2009, s. 51-72.

⁸⁴ S. Jędruch, *Problem prawny karate – i nie tylko*, *Sport Wyczynowy* 1985, nr 5, s. 49.

stwa jest zjawiskiem niepożądanym⁸⁵. Z tego też względu, wzorem innych państw socjalistycznych⁸⁶, zainteresowani treningiem dalekowschodnich sztuk walk mogli uprawiać sporty walki jedynie w klubach nadzorowanych przez MON (Legia) i MSW (Gwardia) oraz zmuszeni byli przejść wieloelementową procedurę dopuszczenia do udziału we współzawodnictwie sportowym. Nadto osoby, które nadużyły przekazanych im umiejętności podlegały wykluczeniu z możliwości uprawiania sportów walki w klubach, jak również pozbawiano je uprawnień zawodniczych i trenerskich (§ 8 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie uprawiania dalekowschodnich sportów i sztuk walki oraz kick-boxingu)⁸⁷. W chwili obecnej większość z obowiązujących ograniczeń uległa likwidacji. Tym samym państwo zrezygnowało z reglamentacji, a nawet nadzoru nad uprawianiem i rozpowszechnianiem również tych metod i środków walki, które z założenia opierają się na pozbawieniu przeciwnika życia lub spowodowaniu ciężkiego kalectwa. Przez to licznie powstające kluby sportowe rozpowszechniają nawet wśród małoletnich techniki onegdaj dostępne jedynie dla służb specjalnych⁸⁸. W tej sytuacji wartym rozważenia jest powrót do przepisów penalizujących nauczanie technik i sposobów walki osób nie dającym rękami ich wykorzystania w prawnie uzasadnionych okolicznościach. Dokonana w 2005 roku⁸⁹ rezygnacja z przepisów tworzących standardy uprawiania sztuk walki i kickboxingu jest pewną niekonsekwencją w sytuacji, gdy stosowanie „narzędzi śmiertelnych” w ramach obrony koniecznej nadal podlega licznym ograniczeniom.

Równie interesujące spostrzeżenia pojawiają się na gruncie przejawów prywatyzacji w obszarze **funkcji wykrywczych i ścigania procesowego**. W pierwotnym wydaniu, aparat państwa nie dysponował specjalistycznymi służbami kryminalnymi, które zajmowały się gromadzeniem dowodów. Czynnikiem umożliwiającym realizację funkcji ścigania karnego były normy prawa zwyczajowego, które zobowiązywały członków każdej wspólnoty (opola) do ścigania sprawcy naruszeń prawa ustanowionego przez władzę⁹⁰. W przypadku najcięższych przestępstw system ścigania karnego opierał się na stworzeniu odpowiedniego systemu nagród, które miały zachęcać obywatela do współpracy z państwem. W tym samym czasie pojawiły się też regulacje prawa publicznego stwarzające możliwość korzystania przez obywateli z odpłatnej pomocy osób zawodowo trudniących się zdobywaniem in-

⁸⁵ J. Czarnecki, *Prawne aspekty dalekowschodnich sportów i sztuk walki w Polsce*, Palestra 2005, nr 5-6, s. 107.

⁸⁶ A. Krasikow, *Odpowiedzialność karna za nielegalne nauczanie karate*. [Dot. ZSRR]. Tłum. z ros. Problemy Praworządności 1983, nr 4, s. 90-92.

⁸⁷ M. Król-Bogomilska, *Glosa do wyroku SN z 17 grudnia 1990 r. II KR 94/90*. [Dot. zastosowania dalekowschodniej sztuki walki w bójce lub pobiciu], Edukacja Prawnicza 1994, nr 1, s. 16-17.

⁸⁸ J. Czarnecki, *Prawne aspekty dalekowschodnich...*, s. 107.

⁸⁹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 roku o zmianie ustawy o kulturze fizycznej oraz ustawy o żegludze śródlądowej, Dz.U. z 2005, Nr 85, poz. 726.

⁹⁰ K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2006, s. 155.

formacji⁹¹. Praktyka wynagradzania osób zajmujących się ściganiem sprawców przestępstw i potajmnym zdobywaniem oraz przekazywaniem informacji doprowadziła z czasem do powstania przepisów dających podstawę do wyodrębnienia funkcji tajnego informatora i zawodu detektywa.

Zawód detektywa jako profesja wykonywana na podstawie przepisów prawa pozytywnego i za aprobatą władz państwowych pojawił się w XIX wieku za sprawą rozwoju swobody i form prowadzenia działalności gospodarczej⁹². Według obowiązującej na terenie Prus ustawy przemysłowej prowadzenie działalności detektywistycznej wymagało jedynie zgłoszenia. Władze mogły jednak zakazać prowadzenia działalności, jeżeli ujawniłyby się fakty wskazujące, że przedsiębiorca nie jest osobą godną zaufania. Na terenie Cesarstwa Austro-Węgier obowiązywało rozporządzenie ordynacji przemysłowej, która zaliczała działalność detektywistyczną do usług wymagających uzyskania koncesji. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, do roku 1938, działalność detektywistyczna prowadzona była na podstawie przepisów państw zaborczych. Dopiero w 1938 roku działalność ta została uregulowana na mocy ustawy o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania⁹³.

Ustawa ta zaliczała do działalności wymagającej szczególnego zaufania zarówno działalność w sferze ochrony osób i mienia, jak i wykonywanie usług detektywistycznych. Rozpoczęcie działalności gospodarczej w tym przedmiocie wymagało uzyskania zezwolenia wydawanego przez wojewodę (na czas oznaczony lub do odwołania). Mogli je uzyskać osoba fizyczna mająca polskie obywatelstwo lub osoba prawna, pod warunkiem, że w jej organach nie zasiadały osoby niemające obywatelstwa polskiego. Zezwolenie było wydawane pod warunkiem, że przedsiębiorca nie użyje pozwolenia ze szkodą dla interesu publicznego lub indywidualnego. Uzyskanie pozwolenia było uzależnione od złożenia kaucji w gotówce lub papierach wartościowych. Detektywi świadczący usługi zobowiązani byli prowadzić notatnik służbowy, w którym zapisywali przebieg wszelkich czynności związanych z realizacją powierzonych im zleceń. Przedsiębiorca miał także obowiązek prowadzenia ewidencji spraw oraz adresów osób, które udzielały zlecenia. Wykonywanie działalności detektywistycznej podlegało kontroli przez wojewodę, który mógł zlecić czynności kontrolne staroście.

Ustawa zachowała moc obowiązującą do 1958 roku, kiedy to weszły w życie przepisy ustawy o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej⁹⁴. Niemniej, z przyczyn politycznych, przez cały okres funkcjonowania PRL, prowadzenie działalności detektywistycznej nie miało racji bytu. Stan ten uległ zmianie dopiero

⁹¹ A. Tarwacka, *Szpiedzy i detektywi w świecie rzymskim okresu republiki i pryncypatu*, Studia Iuridica XXXVII/1999, s. 173-181.

⁹² S. Pietrusik, *Prawna regulacja przedsiębiorstw...*, s. 38.

⁹³ Ustawa z dnia 18 lutego 1938 roku o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania, Dz.U. z 1938, Nr 12, poz. 79.

⁹⁴ Dz.U. z 1958, Nr 45, poz. 224.

z chwilą wejścia w życie w 1988 roku przepisów ustawy o działalności gospodarczej⁹⁵. Wejście w życie ustawy na nowo umożliwiło wykonywanie działalności detektywistycznej jako przedmiotu działalności gospodarczej. Ustawa jednak nie precyzowała szczególnych wymogów, ograniczając się jedynie do narzucenia obowiązku uzyskania koncesji. Uzależnienie prawa do wykonywania działalności gospodarczej w obszarze usług detektywistycznych było zgodne z oczekiwaniami społecznymi z uwagi na obawę kryminalizacji usług detektywistycznych. Z czasem jednak brak precyzyjnych wymogów określających szczegółowe warunki wykonywania działalności detektywistycznej oraz kwalifikacji osób ją realizujących doprowadził do wielu zastrzeżeń co do zgodności z prawem podmiotów ją wykonujących⁹⁶. Ostatecznie więc 6 lipca 2001 roku uchwalona została ustawa o usługach detektywistycznych⁹⁷.

Ustawa dokonała rozdzielenia pomiędzy zjawiskiem prowadzenia działalności gospodarczej w obszarze usług detektywistycznych oraz wykonywania czynności detektywistycznych. Wskazuje także na nowe typy przestępstw wynikające z prohibicji pewnych działań detektywów⁹⁸. Ustawa ograniczyła też prawo do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych do osób, które uzyskały koncesję, a prawo do prowadzenia czynności detektywistycznych uwarunkowała obowiązkiem zdobycia licencji.

Współczesne zadania detektywistyki odbiegają od literackiego wyobrażenia, zakładającego aktywność detektywa tylko w obszarach łączących się z gromadzeniem informacji na potrzeby przyszłego ścigania karnego. Usługi detektywistyczne obejmują zdobywanie informacji o działaniach nieuczciwej konkurencji, naruszania prawa autorskiego i przemysłowego oraz przeciwdziałaniu szpiegostwu gospodarczemu⁹⁹. Zróżnicowany zakres działań związanych ze świadczeniem usług detektywistycznych sprawia więc, iż wśród praktyków pojawiają się też postulaty rozszerzenia środków i metod, za pomocą których detektywi mogliby realizować zadania, na które zezwala im ustawa. Prawo z jednej strony nie określa metod prowadzenia działalności, jednocześnie wskazując, które są niedozwolone (art. 7 oraz

⁹⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku, o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988, Nr 41, poz. 324.

⁹⁶ S. Pieprzny, *Usługi detektywistyczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego 2003, z. 7, s. 332.

⁹⁷ Dz.U. z 2002, Nr 12, poz. 110.

⁹⁸ G. Gozdór, *Przestępstwa z ustawy o usługach detektywistycznych*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 6, s. 85-103.

⁹⁹ P. Sznajder, *Agencje wywiadu gospodarczego* [w:] *Studium z perspektywy klienta Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. T. 6.* J. Jabłońska-Bonca, M. Skórzewska-Amberg (red.), Warszawa 2014, s. 523-543, a także: J.W. Wójcik, *Zagrożenia w biznesie na przykładzie wywiadu gospodarczego i nieuczciwej konkurencji. Wybrane problemy kryminologiczne i kryminalistyczne* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej. Materiały konferencyjne (Mierki, 2000. 10.26-27.)*, W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Olsztyn 2000, s. 201-231.

art. 45 u.o usługach detektywistycznych)¹⁰⁰. Wprowadzenie zakazu stosowania przez detektywów środków wykorzystywanych przez służby policyjne być może nie byłoby złym rozwiązaniem. Budzi ono jednak wątpliwości w sytuacji, gdy przepisy tzw. prawa policyjnego same nie precyzują większości wykorzystywanych przez nie środków. Zdaniem komentatorów zastrzeżenie powyższe oznacza, iż detektyw nie może wykorzystywać metod wprost nazwanych przez ustawy policyjne jako czynności ustawowo zastrzeżone dla określonej służby. Oznaczać by to miało, iż detektywi nie mogą stosować metod mieszczących się w instytucji kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego oraz przesyłki niejawnie nadzorowanej. Nic nie stałoby jednak na przeszkodzie, aby detektyw prowadził niejawną obserwację, przeprowadzał wywiady oraz współpracował z osobowymi źródłami informacji¹⁰¹.

Należy podkreślić, iż rozwojowi form wykorzystania detektywów w obszarze ścigania karnego nie sprzyjał dotychczasowy model procesu karnego, który obowiązek poszukiwania dowodów nakładał przede wszystkim na organy procesowe działające z urzędu¹⁰². W chwili obecnej ograniczenie obowiązków sądu w zakresie ustaleń faktycznych na rzecz powierzenia inicjatywy dowodowej stronom¹⁰³ powinno skutkować rozwojem metod i środków poszukiwania przez strony reprezentujące interes indywidualny. Innymi słowy można oczekiwać, iż od tej pory zwiększoną aktywnością dowodową powinni się wykazywać oskarżyciele posiłkowi, prywatni i oskarżeni oraz reprezentujący ich pełnomocnicy i obrońcy. W tej sytuacji należałoby się także spodziewać wzrostu zainteresowania usługami detektywistycznymi¹⁰⁴.

Pewnych form zjawiska prywatyzacji w obrębie realizacji funkcji ścigania karnego można się dopatrzeć w przepisach regulujących udział w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych osób nie będących funkcjonariuszami, a na gruncie czynności procesowych przepisów regulujących ujęcie obywatelskie (art. 243 k.p.k.), obowiązek denuncjacji (art. 240 k.k. i art. 304 § 1 k.p.k.), przepisy regulujące udział w czynności procesowej osoby przybranej (art. 224 § 2 zd. 2 k.p.k.)¹⁰⁵ oraz organizacji społecznej (art. 90-91 k.p.k.). Analizując zjawisko prywatyzacji na płaszczyźnie realizacji funkcji ścigania karnego, nie sposób nie odnieść się także do efektów zmian wynikłych z ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego,

¹⁰⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2013 roku, sygn. I KZP 17/13, opubl. OSNKW 2014, z. 1, poz. 5.

¹⁰¹ G. Gozdór, *Przestępstwa z ustawy o usługach...*, s. 94.

¹⁰² R. Kmiecik, *Pravo dowodowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 135-136.

¹⁰³ R.A. Stefański, *Inicjatywa dowodowa w znowelizowanym Kodeksie postępowania karnego* [w:] *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 roku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90. urodzin*, T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, D. Świecki, M. Zbrojewska (red.), Warszawa 2014, s. 175.

¹⁰⁴ D. Jagiełło, *Inicjatywa dowodowa stron po nowelizacji kodeksu postępowania karnego* [w:] *Nowe karne prawo dowodowe*, Warszawa 2015, s. 40.

¹⁰⁵ Z. Ponarski, *O udziale osób przybranych w postępowaniu przygotowawczym*, Palestra 1970, nr 6, s. 101-108.

których efektem jest dalsza rozbudowa konsensualnych form zakończenia procesu. Zgodnie z najnowszą tendencją ustawodawca dokonał znacznej rozbudowy instytucji procesowych wiążących decyzję sędziowską z treścią porozumień zawieranych pomiędzy stronami bądź między sprawcą czynu a pokrzywdzonym¹⁰⁶. Poniekąd można zatem uznać, iż zjawisko prywatyzacji zadań policyjnych, w tym funkcji ścigania karnego, znalazło poniekąd swoje wydłużenie poprzez zastąpienie decyzji organu państwa (sądu) umową pomiędzy zainteresowanymi podmiotami¹⁰⁷.

Zjawisko prywatyzacji w pewnym sensie objęło także realizację **funkcji nadzorczych (kontrolnych) policji**. Ich przejawem są tzw. społeczne rady prewencyjne (rady ds. bezpieczeństwa). Zjawisko to możemy sklasyfikować jako kolektywne formy prywatyzacji zadań policyjnych o charakterze nieodpłatnym (*collective private policing*). Istotą tego rozwiązania jest nawiązanie zinstytucjonalizowanej współpracy pomiędzy policją a przedstawicielami wspólnoty lokalnej. Dzięki powyższemu policja łatwiej identyfikuje źródła zagrożeń bezpieczeństwa w środowisku lokalnym, a jej działania uzyskują aprobatę społeczną. Na gruncie polskim to rozwiązanie przyjęło postać powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 38a u. o samorządzie powiatowym)¹⁰⁸. Komisja powoływana jest obligatoryjnie przez radę powiatu na 4-letnią kadencję. Komisja wykonuje trzy kategorie zadań wymienionych w sposób enumeratywny: ocenę zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu, przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz działania o charakterze opiniodawczym¹⁰⁹. W założeniu ustawodawcy obligatoryjne tworzenie komisji bezpieczeństwa miało wzmocnić skuteczność polityki bezpieczeństwa na poziomie powiatu poprzez wsparcie czynnika politycznego pochodzącego z wyborów (rada powiatu) czynnikiem fachowym w postaci przedstawicieli służb, inspekcji i straży, administracji zespolonej oraz prokuratury¹¹⁰. Utworzenie komisji miało być zatem płaszczyzną do tworzenia na poziomie wspólnoty lokalnej partnerstwa dla bezpieczeństwa¹¹¹.

¹⁰⁶ W. Jasiński, *Porozumienia procesowe w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, Prokuratura i Prawo 2014, nr 10, s. 8.

¹⁰⁷ M. Rogacka-Rzewnicka, *O zjawisku „prywatyzacji” („cywilizacji”) prawa karnego w świetle koncepcji celu postępowania karnego. Krótki rys historycznoprawny*, Prokuratura i Prawo 2010, nr 1-2, s. 251.

¹⁰⁸ P. Mączyński, *Pozycja ustrojowa i funkcje powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku. Postulaty de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, B.M. Cwiertniak (red.), Sosnowiec 2013, s. 301-310.

¹⁰⁹ Cz. Martysz, *Komentarz do art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2007, s. 322.

¹¹⁰ L. Wieczorek, *Działalność Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w zakresie prawa do bezpieczeństwa*, Humanistyczne Zeszyty Naukowe Prawa Człowieka 2010, nr 13, s. 218-234.

¹¹¹ J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków 2014, s. 16-17.

Powołanie interdyscyplinarnego i kolegialnego ciała o charakterze opiniodawczym miało doprowadzić do spójności strategii działania poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za ściganie karne oraz kształtowanie czynników determinujących poziom przestępczości. Podmioty takie funkcjonują we wszystkich państwach europejskich oraz w wielu państwach innych kontynentów. Ponad dziesięć lat funkcjonowania komisji nie pozwala na jednoznaczną ocenę. W niektórych przypadkach Policja jest inicjatorem podejmowanych działań, a w innych pełni jedynie rolę wykonawczą. Przyjęte rozwiązanie również nie przynosi jednolitych rezultatów. Przeprowadzone badania pokazują bowiem, że efekty funkcjonujących komisji są zróżnicowane. Na terenie RP działają bowiem zarówno komisje, które w sposób aktywny zajmują się opracowywaniem szczegółowych programów i strategii likwidowania przejawów dezorganizacji życia społecznego, ale po przeciwnej stronie można też wskazać komisje, których programy stanowią jedynie formalne zadośćuczynienie ustawowego obowiązku. Pojawia się więc także pytanie o zasadność stworzenia ogólnokrajowych organów konsultacyjnych, które określałyby tzw. dobre wzorce funkcjonowania komisji powiatowych. Wskutek czego w literaturze pojawia się postulat powołania, wzorem innych państw Europy Zachodniej, centralnych organów konsultacyjnych¹¹².

Zjawisko prywatyzacji kolektywnej na gruncie polskim jest chyba najbardziej rozpowszechnioną formą współpracy ze społeczeństwem. Analizując całokształt obowiązujących w Polsce przepisów, możemy bowiem dojść do wniosku, iż w niemal każdej dziedzinie życia społecznego ustawy przewidują jakąś formułę organu konsultacyjnego wykonującego funkcje nadzorcze. Oprócz powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku, w polskim systemie prawnym funkcjonują także: gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 4¹ ust. 1 u. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi)¹¹³ i Rada ds. Przeciwdziałania Narkomanii (art. 12 ust. 1 u. o przeciwdziałaniu narkomanii)¹¹⁴. Przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego działa Rada Pomocy Społecznej (art. 124 ust. 1 u. o pomocy społecznej)¹¹⁵ oraz interdyscyplinarny zespół przeciwdziałania przemocy w rodzinie (art. 9a ust. 1 u. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie)¹¹⁶. Natomiast na podstawie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych działa także Rada Bezpieczeństwa Imprez Sportowych¹¹⁷. Nie

¹¹² J. Czapska, *Bezpieczeństwo a samopomoc obywatelska*, Nowy Przegląd Notarialny 2008, nr 7-8, s. 61.

¹¹³ Ustawa z dnia 28 października 1982 roku, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. z 1983, Nr 35, poz. 230.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. z 2005, Nr 179, poz. 1485.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004, Nr 64, poz. 593.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. z 2005, Nr 180, poz. 1493.

¹¹⁷ Zarządzenie nr 84 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 października 2012 roku, w sprawie Rady Bezpieczeństwa Imprez Sportowych, M.P. z 2012, poz. 696.

wszystkie z wymienionych ciał kolegialnych mają *stricte* niezawodowy charakter. Niemniej, większość z nich opiera się na tworzeniu kolegialnych ciał konsultacyjno-doradczych o uprawnieniach kreujących lub kontrolnych. W każdym przypadku jednak w ich skład wchodzi przedstawiciele społeczeństwa lub poszczególnych organizacji pozarządowych lub związków wyznaniowych, co pozwala sklasyfikować ich działalność jako przejaw prywatyzacji. Oprócz podmiotów niekomercyjnych w zakresie działań wskazywanych jako przykład prywatyzacji funkcji nadzorczej i kontrolnej jest także przeprowadzanie audytów bezpieczeństwa w poszczególnych obszarach przez firmy działające komercyjnie¹¹⁸.

Szczególną postacią prywatyzacji jest włączenie uczelni wyższych do systemu policyjnego szkolnictwa zawodowego¹¹⁹. Zgodnie z wymogami określonymi w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji wprowadzono możliwość skracania czasu trwania i treści szkolenia podstawowego policjantów w stosunku do absolwentów szkół wyższych, którzy ukończyli studia na kierunku: prawo, administracja, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe. Warunkiem skrócenia kursu szkolenia podstawowego jest wcześniejsze ukończenie studiów na wymienionych kierunkach, których program kształcenia obejmuje zagadnienia wskazane przez zarządzenie jako stanowiące przygotowanie teoretyczne do części praktycznej realizowanej w ramach kursu podstawowego. Łącznie minimalny wymiar zajęć, które mają być poświęcone na realizację zagadnień objętych programem kursu podstawowego, według zarządzenia Komendanta Głównego, wynosi 259 godzin. Wymienione w zarządzeniu zagadnienia w znacznej mierze obejmują problematykę teoretycznych podstaw wykonywania czynności policyjnych. Ukończenie więc studiów na wspomnianych kierunkach, w przypadku zawarcia porozumienia pomiędzy uczelnią a Komendantem Głównym Policji stwarza możliwość skrócenia czasu szkolenia podstawowego o zagadnienia już zrealizowane w ramach studiów licencjackich. Pomysł sam w sobie nie wywołuje krytyki, jeżeli założyć, iż we wszystkich przypadkach poziom kształcenia i zakres realizowanych treści programowych tworzy jednolity standard na poziomie pożądanym przy służbie w Policji. Oceniając zakres tematyczny programu i porównując go z dostępnymi programami studiów realizowanych na uczelniach, które zawarły porozumienie z Komendantem Głównym Policji można odnieść wrażenie, iż adresaci przyjętego rozwiązania nie do końca potrafili odtworzyć istotę intencji prawodawcy. Co więcej, w dobie niżu demograficznego można mieć istotne wątpliwości, czy efektywność procesu nauczania w poszczególnych uczelniach rzeczywiście jest traktowana na równi z dążeniem do korzystnego efektu finansowego.

¹¹⁸ A. Nogajczyk-Simeonow, *Audyt w strategii bezpieczeństwa przedsiębiorstwa*, Rozprawy Ubezpieczeniowe 2007, nr 2, s. 119-123.

¹¹⁹ Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z dnia 17 listopada 2010 roku, w sprawie minimalnego zakresu treści kształcenia programu szkolenia zawodowego podstawowego realizowanego na studiach wyższych na kierunku prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne.

Podobne uwagi wywołuje dokonana w 2013 roku¹²⁰ deregulacja niektórych zawodów, które łączą się z wykonywaniem zadań policyjnych. Pod pretekstem zwiększenia dostępności zawodu doprowadzono do niemal całkowitej likwidacji rygoryzmu w zakresie weryfikacji kwalifikacji osób ubiegających się o prawo do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony i detektywa. Uwagi krytyczne może więc wywoływać fakt, że już na tle dawnego stanu prawnego poziom przeszkolenia kandydatów ubiegających się o licencje pracownika ochrony budził zastrzeżenia. W stosunku do osób ubiegających się o prawo do wykonywania zawodu pracownika ochrony osób i mienia zrezygnowano z cenzusu wykształcenia średniego. Poprawie jakości usług nie sprzyjały też powszechnie przyjęte stawki wynagrodzenia za godzinę pracę. W tej sytuacji oczekiwania, iż w ramach przygotowania do zawodu kandydat w zadowalającym stopniu opanuje zagadnienia przewidziane w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wymagań w zakresie szkoleń i kursów potwierdzających przygotowanie teoretyczne i praktyczne w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia¹²¹ jest mocno iluzoryczne. Funkcjonujące warunki dostępu do zawodu i jego wykonywania raczej zniechęcają do podjęcia pracy przez osoby rzeczywiście do tego predysponowane. W tym kontekście chybione wydają się argumenty akcentujące sprzeczność istniejących wymogów związanych z koniecznością uzyskania licencji z normami konstytucyjnymi. W literaturze bowiem przyjmuje się, iż prawo do wyboru zawodu nie oznacza prawa do wykonywania zawodu¹²². Podobne wątpliwości można wyrazić wobec posunięcia prawodawcy polegającego na całkowitej rezygnacji z jakiegokolwiek weryfikacji kompetencji kandydatów do wykonywania zawodu detektywa. Ustawodawca bowiem uznał, iż wystarczającym jest samo odbycie kursu w wymiarze określonym w załączniku do wydanego na mocy umocowania zawartego w ustawie o usługach detektywistycznych rozporządzania w sprawie szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa¹²³.

Dokonując finalnej oceny zjawiska prywatyzacji należy zatem rozważyć, czy opisane powyżej formy prywatyzacji występujące na gruncie polskim zapewniają standard porównywalny z poziomem realizacji zadań publicznych w obszarze

¹²⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013, poz. 829.

¹²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie wymagań w zakresie szkoleń i kursów potwierdzających przygotowanie teoretyczne i praktyczne w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia, Dz.U. z 2013, poz. 1688.

¹²² E.H. Ahlf, *Prawne problemy prywatyzacji zadań policyjnych w Niemczech* [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Materiały z konferencji w Lublinie (28–29.VI.1997 r.)*, J. Wiśniewski i J. Czapka (red.), Lublin 1998, s. 339.

¹²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 grudnia 2013 roku w sprawie szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa, Dz.U. z 2013, poz. 1638.

bezpieczeństwa wewnętrznego przez państwowe służby policyjne. Analiza form prywatyzacji wszystkich czterech funkcji policyjnych wykazuje, że prywatyzacja jest możliwa w każdym z wymienionych obszarów. Zarówno doświadczenia poszczególnych krajów, jak i w Polsce wykazują ponad wszelką wątpliwość, iż delegacji uprawnień służb policyjnych na podmioty działające komercyjnie lub innych obywateli przynoszą podobne rezultaty, jak w przypadku służb państwowych. Warunkiem skuteczności jest jednak odpowiedni poziom wykonywania powierzonych zadań.

Niewątpliwą korzyścią wynikającą ze zjawiska prywatyzacji jest odciążenie budżetu państwa poprzez przeniesienie części zadań na podmioty pozapolicyjne. Znacznie taniej jest powierzyć niektóre zadania policyjne wyspecjalizowanemu w tej dziedzinie podmiotowi, niż kierować do ich wykonania policjanta, którego wykształcenie na poziomie podstawowym kosztuje ok. 17 000 zł¹²⁴. W literaturze wskazuje się, iż sprywatyzowanie niektórych obszarów działania służb policyjnych pozwala na skuteczniejszą i bardziej elastyczną ich realizację. Doświadczenie uczy, iż znacznie łatwiej jest wymóc dostosowanie taktyki działania podmiotu komercyjnego niż Policji, która jako instytucja centralna, każdą modyfikację metodyki postępowania musi przeprowadzić z uwzględnieniem odpowiedniej procedury. Jednocześnie jednak zjawisko prywatyzacji przyczynia się jednak do wzrostu poczucia kastowości społeczeństwa, w którym bogatych stać na wysoce kwalifikowane usługi podmiotów komercyjnych, a ci mniej zasobni skazani są na interwencje zawsze niewystarczająco wyposażonej i coraz gorzej przygotowanej policji państwowej¹²⁵. Istnieje także poważny problem zapewnienia odpowiedniego standardu usług. Powszechnie akcentowanym warunkiem delegacji zadań policyjnych i uprawnień związanych z ich wykonywaniem, które godzą w prawa i wolności obywatela, jest zapewnienie standardu działania porównywalnego z tym, jaki zapewnia organ państwa¹²⁶. Natomiast funkcjonujący system wyłaniania wykonawcy zadania, według którego wygrywa oferta najtańsza, nie prowadzi do jego utrwalenia, a wręcz przeciwnie do jego systematycznej pauperyzacji. W skutek powyższego, na chwilę obecną prywatyzacja form wykonywania usług policyjnych wcale nie spowodowała odciążenia Policji, a w wielu wypadkach wręcz przyniosła istotne pogorszenie poziomu bezpieczeństwa i konieczność angażowania dodatkowych środków. W efekcie końcowym można dostrzec, iż pozorne korzyści (oszczędności) w rezultacie skutkują koniecznością dalszych wydatków.

¹²⁴ Kalkulacja kosztów szkolenia w Szkole Policji w Katowicach.

¹²⁵ G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa...*, s. 107.

¹²⁶ S. Pieprzny, *Prywatyzacja zadań Policji* [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski (red.), Olsztyn 2002, s. 268.

Problematyka komercjalizacji efektów prac B+R w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego (PPBW) została powołana w 2005 roku jako Naukowa Sieć Uniwersytecka zrzeszająca wybrane polskie publiczne uczelnie wyższe oraz służby i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Misją PPBW jest zwiększanie poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania społeczeństwa poprzez wspieranie wymienionych służb i instytucji w tworzeniu dedykowanych, innowacyjnych rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i prawnych.

Zgodnie ze Strategią działania PPBW na lata 2015-2020, określona misja będzie realizowana poprzez:

- 1) rozwój technologii, rozwiązań prawnych i organizacyjnych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego;
- 2) edukację społeczeństwa z zakresu problematyki szeroko rozumianego bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży i studentów;
- 3) współpracę międzynarodową, w tym upowszechnianie dobrych praktyk.

Na przestrzeni ponad 10 lat funkcjonowania PPBW stała się platformą umożliwiającą cykliczne spotkania, wymianę poglądów i doświadczeń oraz zacieśnianie współpracy różnorodnych środowisk odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – przedstawiceli służb mundurowych, prokuratury, wymiaru sprawiedliwości, instytucji i organizacji zajmujących się ochroną praw i wolności obywatelskich, przedstawiceli władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak również świata naukowego i przemysłu. Jest to niewątpliwie cenny element działań wyróżniający PPBW wśród innych organizacji o podobnym profilu, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Niezwykle interesująca debata, która miała miejsce 13 maja 2015 roku podczas konferencji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego pt. „Prywatyzacja zadań policyjnych. Korzyści i niebezpieczeństwa”, odbywająca się w okresie *vacatio legis* nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, wpisuje się

także w dyskusję prowadzoną w ramach PPBW. Jej przedmiot stanowi zakres, w jakim podmioty prywatne powinny mieć dostęp do nowoczesnych rozwiązań technologicznych, które są efektem prac badawczo-rozwojowych realizowanych w obszarze bezpieczeństwa i obronności.

Zgodnie z praktyką Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, głównej instytucji finansującej prace B+R w obszarze bezpieczeństwa i obronności, rezultaty projektów B+R, realizowanych przez konsorcja naukowo-przemysłowe muszą być przekazywane na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Obrony Narodowej. MON z kolei może przekazać licencję dla poszczególnych przedsiębiorstw na dalsze korzystanie z opracowanych wyników. Kwestia ta stanowi przedmiot dyskusji, na ile podmioty prywatne powinny mieć dostęp do rozwiązań dedykowanych dla służb (np. systemów do analizy dużej ilości danych, w tym billingów telefonicznych; oprogramowania do analizy źródeł internetowych – *crawlers*).

Warto nadmienić, że komercjalizacja prac B+R prowadzonych w obszarze bezpieczeństwa i obronności jest pożądana tak na poziomie krajowym, jak i europejskim. Zgodnie z polityką komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wszelkie efekty powstałe w wyniku projektów, w tym finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, powinny być wdrażane w wymiarze gospodarczym. Była Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, prof. Barbara Kudrycka w „Przewodniku Komercjalizacja B+R dla praktyków” podkreśliła, że: „Nową rolę środowiska naukowego staje się dziś przełożenie własnego potencjału intelektualnego na efekty wdrożeń nowoczesnych technologii w zamian za wymierne finansowe korzyści, które osiągnąć można z ich komercjalizacji”¹. Z kolei Komisja Europejska podkreśla, że rozwój gospodarczy Europy musi być oparty na edukacji, badaniach i innowacyjności. Należy przypomnieć, że priorytetem strategii przyjętej w marcu 2000 roku podczas szczytu Rady Unii Europejskiej w Lizbonie (stąd nazwa „strategia lizbońska”) było utworzenie na terytorium Europy najbardziej dynamicznie rozwijającej się i konkurencyjnej gospodarki na świecie. Jednym z kluczowych narzędzi pozwalających osiągnąć założone cele, było zwiększenie środków na prace badawczo-rozwojowe. Istotne z punktu widzenia rozwoju wiedzy i innowacyjności było ustanawianie kolejnych programów ramowych finansujących te prace. W ramach obecnego 8. Programu Ramowego „Horyzont 2020”, realizowanego w latach 2014-2020, na prace B+R przeznaczono prawie 80 miliardów euro. Strategia lizbońska była przewidziana na lata 2000-2010, a jej kontynuacją jest strategia Europa 2020, której celem jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego krajów Unii, między innymi poprzez inwestycje w edukację, badania naukowe i innowacje. Z punktu widzenia instytucji zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym istotne jest, że w każdym z kolejnych programów ramowych znajduje się priorytet bezpieczeństwa (*security*), a jednym z warunków formalnych, niezbędnych do ubiegania się o środki finansowe na

¹ *Przewodnik Komercjalizacja B+R dla praktyków*, Warszawa 2010, s. 5.

prace B+R jest tworzenie konsorcjów naukowo-przemysłowych. Warto zauważyć, że także krajowe regulacje Narodowego Centrum Badań i Rozwoju określają, że konsorcja ubiegające się o dofinansowanie prac B+R muszą składać się z przedstawicieli jednostek naukowych oraz przedsiębiorców.

Interesującą formą praktycznego wykorzystania rezultatów projektów z obszaru bezpieczeństwa i obronności są tzw. technologie podwójnego zastosowania. W tym przypadku technologie podwójnego zastosowania należy rozumieć jako technologie, które powstały dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, a po odpowiedniej modyfikacji mogą zostać wykorzystane przy tworzeniu narzędzi dla osób niepełnosprawnych. Przykładem takich działań są dokonania prof. Andrzeja Czyżewskiego z Politechniki Gdańskiej. Kierowane przez niego zespoły badawcze opracowały technologie na rzecz osób sparaliżowanych ruchowo. Wśród szeregu wypracowanych produktów znajduje się: – Cyber-Oko – systemem śledzenia punktu fiksacji wzroku użytkownika, siedzącego przed monitorem komputerowym. Dostarcza informacji o tym, na które fragmenty ekranu patrzy użytkownik w danym momencie. Dzięki opracowanemu oprogramowaniu, Cyber-Oko umożliwia badanie stopnia świadomości pacjentów zdiagnozowanych jako osoby znajdujące się w stanie wegetatywnym. Innym zastosowaniem jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym (w szczególności osobom sparaliżowanym lub znajdującym się w tzw. zespole zamknięcia) komunikacji ze światem. Pacjent ma możliwość poruszania kursorem myszy za pomocą wzroku, wybierania odpowiednich piktogramów oznaczających konkretne komunikaty oraz pisania wzrokiem na wirtualnej klawiaturze QWERTY. – Kask EEG – oprogramowanie wspomagające diagnozowanie stanu świadomości oraz komunikację z osobami znajdującymi się w stanie syndromu zamknięcia. Wykorzystywany jest 14-elektrodowy, bezprzewodowy system rejestracji sygnałów EEG monitorujący fale mózgowe. Dzięki wykorzystaniu Kasku EEG możliwe jest komunikowanie się z osobami w tzw. stanie wegetatywnym. Badania prowadzone są przy współpracy z fundacją „Światło” z Torunia zajmującą się m.in. osobami w śpiączce.

Inną kwestią poruszaną podczas konferencji na Uniwersytecie Śląskim są nierównomierne szanse w zakresie możliwości korzystania z nowoczesnych rozwiązań i technologii przez służby i przedsiębiorstwa. Mianowicie przedsiębiorcy mogą działać zgodnie z zasadą „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Odwrotnie jest w przypadku służb, których działania muszą być zgodne z określonymi regulacjami prawnymi. W sytuacji, kiedy legislacja jest krok za rozwojem technologii (co wydaje się już stałą zasadą), funkcjonariusze służb mundurowych nie mogą korzystać z najnowocześniejszych rozwiązań lub ich użycie jest ryzykowne, albowiem kwestie te często nie są uregulowane. Przykładem ilustrującym taką sytuację jest brak wykorzystywania przez służby bezzałogowych statków powietrznych, tzw. dronów.

Pytanie o prywatyzację działań policyjnych jest szerokim zagadnieniem, szczególnie patrząc na doświadczenia krajów anglosaskich, w których prywatne firmy na zasadzie kontraktów coraz częściej świadczą usługi zarówno o charakterze woj-

skowym, jak i policyjnym. Wydaje się, że w Polsce taki trend dopiero będzie się rozwijał, na którego postęp będą miały wpływ trzy podstawowe kwestie:

- 1) nowelizacja Kodeksu Postępowania Karnego, która spowoduje powstawanie nowych biur detektywistycznych, świadczących usługi para-policyjne, z badaniami kryminalistycznymi włącznie;
- 2) zwiększająca się grupa doświadczonych funkcjonariuszy przechodzących na emeryturę, których dalszym, naturalnym środowiskiem aktywności zawodowej będą podmioty gospodarcze, oferujące działania para-policyjne;
- 3) wzrost zamożności społeczeństwa, które będzie coraz częściej samodzielnie dbać o własne bezpieczeństwo, korzystając z usług firm ochroniarskich i biur detektywistycznych, nie opierając się wyłącznie na działaniach Policji.

Projekt Nowa Jakość Edukacji – Bezpieczeństwo Wewnętrzne, w pełni wpisuje się w cel drugi wspomnianej Strategii działania PPBW na lata 2015-2020 „Edukację społeczeństwa z zakresu problematyki szeroko rozumianego bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży i studentów”. Z tego powodu zaszczytem dla Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest objęcie honorowego patronatu zarówno nad konferencją, jak i całym projektem NOJAK.

Rzecznik Praw Obywatelskich a prywatyzacja zadań bezpieczeństwa publicznego. Przegląd spraw

W Polsce, w określonym zakresie, nastąpił proces przekazania prywatnemu sektorowi ochrony zadań dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli proces „prywatyzacji bezpieczeństwa”. Procesy globalizacyjne, w tym prywatyzacja bezpieczeństwa, rozpoczęta kilka lat temu, jest procesem trwałym i będzie postępować coraz bardziej dynamicznie. Rozwój rynku powoduje, iż bezpieczeństwo staje się towarem i przestaje wchodzić w zakres usług określonych w katalogu gwarantowanych przez państwo dóbr. Stąd Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej RPO) zwraca uwagę na wszystkie konsekwencje rozwoju w Polsce gospodarki rynkowej, w tym prywatyzacji zadań bezpieczeństwa publicznego.

Zdania na temat tego, czy jest to proces prawidłowy w kontekście bezpieczeństwa są podzielone. Jedni autorzy uważają, że ograniczenie wydatków na policję i przekazywanie jej zadań podmiotom prywatnym, przy braku skutecznego nadzoru, może w skrajnym scenariuszu zagrozić suwerenności państwa. Sytuacja, w której państwo pozbywa się uprawnień policyjnych wobec obywateli, na rzecz podmiotów prywatnych, w połączeniu ze słabym nadzorem nad nimi, zagrażać może swobodom obywatelskim i ogólnie bezpieczeństwu publicznemu¹. Inni znów dowodzą, że proces ten należy uznać za korzystny zarówno dla państwa, jak i jego indywidualnych obywateli, a funkcjonowanie prywatnego sektora ochrony nie jest zjawiskiem, które niesie za sobą zagrożenia².

¹ P. Soloch, *Policja i prywatyzacja bezpieczeństwa publicznego: outsourcing czy wyzbywanie się suwerenności przez państwo?* Analiza IS # 55 <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-55/>; W. Klicki, *Prywatyzacja bezpieczeństwa*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/prywatyzacja-bezpieczenstwa> (01.01.2016).

² G. Gozdór, *Prywatyzacja bezpieczeństwa rola i miejsce prywatnego sektora ochrony w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin 2012, zob. również P. Sobota, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec prywatyzacji zadań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa*.

Bez względu na te rozbieżności Rzecznik Praw Obywatelskich zauważał w napływających skargach oraz samodzielnie podejmowanych sprawach z urzędu pewne problemy z zakresu prywatyzacji bezpieczeństwa, które zostaną przedstawione pokrótce poniżej. Wprawdzie redakcja przepisów konstytucyjnych oraz ustawy o RPO nie pozostawia wątpliwości, iż zadaniem Rzecznika jest ochrona całości kształtu praw i wolności człowieka i obywatela, to jednak nie można zapominać, iż zapewnienie bezpieczeństwa przekłada się bezpośrednio na poszanowanie praw obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych³. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁴, w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Należy podkreślić, iż Rzecznik nie stoi na straży szeroko pojętej zasady praworządności, lecz wyłącznie na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Będąc jednocześnie „kontrolerem”⁵, bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów nie nastąpiło naruszenie prawa⁶, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej⁷. Właściwość Rzecznika obejmuje, zatem wyłącznie sprawy o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, a od 1 stycznia 2011 roku również realizację zasady równego traktowania⁸. Oprócz badania spraw indywidualnych, RPO podejmuje również problemy, które wpływają na

Komunikat do tematu „Bezpieczeństwo a samo-pomoc obywatelska” – działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom oraz stanowisko w sprawie możliwości zastępowania i uzupełnienia czynności organów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa inicjatywami obywateli, Nowy Przegląd Notarialny 2001, nr 1/2 (7/8), s. 71-75.

³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483, zwana dalej Konstytucją RP.

⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2001, Nr 14, poz. 147, z późn. zm., zwana dalej jako ustawa o RPO, P. Winczorek. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 265.

⁵ S. Trociuk, *Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2015.

⁶ Rozumianego zgodnie z przyjętą przez Konstytucję RP w art. 87 koncepcją źródeł powszechnie obowiązującego prawa (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego).

⁷ „W tym przypadku chodzi o prawo rozumiane proobywatelsko, a więc ukształtowane zgodnie z zasadami aksjologicznie nieobojętnej wykładni, raczej systemowej i funkcjonalnej, niż językowo-gramatycznej. Dlatego Rzecznik nigdy nie przeciwstawia systemowi prawa – systemu sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla jego kontroli jest zawsze legalność korygowana tylko względami sprawiedliwości” RPO/12606/88/VII.

⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 roku o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2010, Nr 254) Art. 17b. Do zakresu działania Rzecznika, dotyczącego realizacji zasady równego traktowania, należy również 1. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób; 2. prowadzenie nie-

kształt całego systemu prawnego, zwracając się ze stosowanymi wystąpieniami generalnymi do centralnych organów władzy publicznej.

Właśnie te sprawy, które wpływają na całokształt prawa w sensie generalnym będą przedmiotem krótkiego omówienia w niniejszym opracowaniu. Chociaż RPO nie wpływa, z racji swoich kompetencji, bezpośrednio na sferę wolności gospodarczej, to jednak pojawiły się pewne zagadnienia, które wzbudziły zaniepokojenie rzecznika pod względem ewentualnego naruszenia praw i wolności obywatelskich. Jest to przede wszystkim sprawa legalności i prawidłowości w zakładaniu i korzystaniu z monitoringu wizyjnego, rola firm ochroniarskich w zabezpieczeniu imprez masowych, niewłaściwe stosowanie przez straże miejskie (gminne) fotoradarów czy likwidacja izb wytrzeźwień.

Monitoring wizyjny

Obecne uregulowania prawne w kwestii monitoringu wizyjnego łamią podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela jak prawo do ochrony prywatności, prawo do ochrony danych osobowych, czy prawo do ochrony wizerunku. Sytuacja, w której regulacje prawne uniemożliwiają urzeczywistnienie tych praw w demokratycznym państwie prawnym jest nie do pomyślenia i pozostaje w niezgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wypada podkreślić, że pogwałcenie praw człowieka i obywatela nie ogranicza się do wąskiego spektrum, ale obejmuje zagadnienia cywilnoprawne, karnoprawne, prawa pracy oraz wiele innych. Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2006–2013 otrzymał wiele skarg obywateli na brak regulacji prawnej monitoringu wizyjnego, w wyniku których podjął liczne próby zwrócenia uwagi właściwych organów na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie. Rzecznik zwracał się m.in. do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Zdrowia, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W każdym z tych przypadków strona rządowa zapewniała, że prace legislacyjne są prowadzone lub przynajmniej planowane, ale z uwagi na złożoność problemu muszą zostać dokładnie skonsultowane z różnymi środowiskami. Ze względu na fakt, że zagadnienie monitoringu dotyczy różnych sfer działalności państwa, konieczna jest sprawna międzyresortowa koordynacja prac w zakresie monitoringu.

Przykładem może być skarga najemcy lokalu komunalnego, dotycząca zainstalowania przez wspólnotę mieszkaniową na budynku kamer, które swoim zasięgiem obejmują wnętrze zajmowanych przez wnioskodawcę pomieszczeń⁹. W obecnym stanie faktyczno-prawnym brak jest możliwości działania po stronie najemcy. Skargi w tej sprawie i podobnych spowodowały, iż Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił poruszyć ten problem w wystąpieniu z dnia 12 kwietnia 2012 roku skier-

zależnych badań dotyczących dyskryminacji; 3. opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

⁹ Sprawa RPO-683227-IV/12/AG.

rowanym do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Rzecznik główny problem upatruje w tym, że we wspólnotach mieszkaniowych czy spółdzielniach mieszkaniowych, nawet jeśli decyzje o zainstalowaniu kamer (na klatkach schodowych, w windach, garażach) podejmują uprawnione do tego organy, lokatorzy **nie dysponują** możliwościami jakiejkolwiek kontroli w zakresie gromadzenia, przechowywania, a przede wszystkim ewentualnego wykorzystania zarejestrowanych treści. Ponadto, z doświadczeń Biura RPO wynika, iż nie funkcjonują w takich przypadkach jakiejkolwiek akty wewnętrzne uchwalane przez wspólnotę mieszkaniową, organy spółdzielni bądź inne uprawnione podmioty, regulujące bliżej zasady korzystania z monitoringu. To zaś stwarzać może wrażenie całkowitej dowolności w korzystaniu np. z wideonadзору, co na gruncie państwa prawa nie powinno mieć miejsca. Rzecznik podkreślił, że stosowanie monitoringu wizyjnego staje się coraz bardziej powszechne, tak więc brak przepisów dotyczących monitoringu w zasobach mieszkaniowych wpływać może negatywnie zarówno na poziom ochrony w zakresie dóbr osobistych, jak też ochrony danych osobowych. Stanowisko RPO popiera Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, który wskazuje na brak regulacji prawnych w wielu miejscach, w których monitoring jest stosowany. Sytuacja taka stwarza wiele zagrożeń dla ochrony danych osobowych, dlatego też niezbędne jest uregulowanie tej kwestii w materii ustawowej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, gdy chodzi o wykorzystywanie monitoringu w zasobach mieszkaniowych, konieczne jest rozważenie zasadności nałożenia na stosujące go podmioty (przede wszystkim prywatne) obowiązku określenia (np. w formie regulaminów) okoliczności, w jakich może on być stosowany, praw i obowiązków stron, jak też zasad przechowywania i udostępniania tych danych. Nie można zaaprobować sytuacji, w której lokator (bez względu na tytuł prawny, na podstawie którego zajmuje mieszkanie) po pierwsze nie wie, kto zbiera o nim informacje poprzez rejestrację obrazu (czy też obrazu i dźwięku), po wtóre zaś nie wie, kto danymi tymi dysponuje i w jakim celu, a ponadto nie ma do nich swobodnego dostępu. Utrzymywanie nadal stanu, w którym prawa obywateli w tym zakresie nie są chronione, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego.

W zainteresowaniu RPO pozostaje również problematyka dotycząca uprawnienia organów ścigania do wykorzystywania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu. Problematyka ta ujawniła się na tle spraw podejmowanych w Biurze Rzecznika, w tym sprawy publikacji pochodzących ze stadionowego monitoringu zdjęć kibiców piłkarskich przez śląską Policję na jej stronach internetowych w celu ich identyfikacji. Rzecznik stwierdził, iż w polskim systemie prawnym brak jest rozwiązań legislacyjnych, które stanowiłyby podstawę prawną uprawniającą organy ścigania do przetwarzania i upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu, a czynności organów ścigania dalece wkraczają w prawo do prywatności i ochrony wizerunku. Dlatego też RPO wystąpił do MSWiA 2 lutego 2011 roku z wnioskiem o przeprowadzenie prac legislacyjnych mających na celu kompleksowe uregulowanie kwestii monitoringu wizyjnego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z 2 marca 2011 roku udzielił

Rzecznikowi odpowiedzi na ww. wystąpienie i wskazał, że w jego przekonaniu Policja, na podstawie zgody udzielonej przez prokuratora, może publikować wizerunek osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze. Minister wskazał, iż odrębną szerszą problematykę stanowi kwestia zasad i warunków dopuszczalności stosowania i wykorzystywania monitoringu i wideonadzoru przez podmioty prywatne. Mając na uwadze jednak spektrum zagadnienia, zmiany muszą być dokonywane stopniowo i z rozważą.

Również w opinii Krajowego Mechanizmu Prewencji monitoring w miejscach publicznych (ogólnodostępnych) nie ingeruje w tak dużym stopniu w prywatną sferę człowieka jak monitoring w miejscach pozbawienia wolności¹⁰. Kamery telewizji przemysłowej w tych miejscach instalowane są w pomieszczeniach silnie utożsamionych z przestrzenią prywatną każdego człowieka, np. sypialnie, przebiegalnie. Osoby pozbawione wolności monitorowane są w różnych intymnych sytuacjach. Podczas wizytacji prewencyjnych przeprowadzonych w ciągu ostatnich 5 lat KMP dostrzegał poważne naruszenie prawa do ochrony prywatności. W dodatku przepisy prawa krajowego regulują stosowanie kamer w niektórych takich miejscach na poziomie rozporządzenia (np. w izbach wytrzeźwień), a nie zaś na poziomie ustawy – pozostawia to zbyt dużą dowolność dyrektorom danej placówki. KMP zainteresowany jest przede wszystkim znalezieniem odpowiedzi na pytanie, na ile wideonadzór spełnia wymóg konieczności dla zapewnienia bezpieczeństwa i jest proporcjonalny do potrzeb danej jednostki. W sierpniu 2012 roku KMP skierował za pośrednictwem Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpienie generalne do Ministra Zdrowia w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego zmierzającego do nadania ustawowego charakteru normom prawnym dotyczącym stosowania monitoringu w izbach wytrzeźwień oraz wprowadzenia szczegółowych regulacji w tym zakresie. W wystąpieniu zwrócono uwagę na fakt, że instalowanie telewizji wewnętrznej narusza konstytucyjne prawo do ochrony prywatności. Obecne przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 4 lutego 2004 roku w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego¹¹ są niezgodne z: art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 47 Konstytucji RP, art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 42 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹².

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie braku odpowiednich przepisów regulujących kwestię stosowania monitoringu wizyjnego za nie-

¹⁰ Sprawa RPO-638402-VII-7013/12/JJ.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 roku w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2004, Nr 20, poz. 192.

¹² Ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2007, Nr 70, poz. 473 ze zm.

zwykle istotne Rzecznik uznaje także przeprowadzenie konsultacji społecznych w toku procesu legislacyjnego oraz zapewnienie jawności i transparentności funkcjonowania monitoringu i zaangażowanie wspólnot lokalnych w ocenę potrzeby jego instalacji¹³. Znalezienie równowagi między bezpieczeństwem a ochroną prywatności obywateli w dobie rozwoju nowoczesnych technologii jest jednym z największych wyzwań przed jakimi stoją obecnie władze publiczne. Podczas seminarium zorganizowanego w październiku 2012 roku w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych poinformował o prowadzonych pracach koncepcyjnych nad przygotowaniem założeń ustawy, która miałaby uregulować całościowo kwestię monitoringu wizyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z prośbą o przedstawienie aktualnego stanu prac nad ustawą o monitoringu oraz kalendarza planowanych w tej sprawie działań. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych (15.03.2013 r.) poinformował, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wystąpiło do podmiotów administracji publicznej odpowiedzialnych za kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz ogólnopolskich organizacji przedstawicielskich, reprezentujących zrzeszenia, organizacje pracodawców i fundacje, w zainteresowaniu których pozostają sprawy dotyczące praktycznego stosowania monitoringu wizyjnego i ochrony danych osobowych, o przesłanie propozycji zagadnień, które z punktu widzenia właściwości ww. podmiotów powinny zostać objęte regulacją ustawową. Przeprowadzone konsultacje pozwoliły pozyskać szeroki przegląd opinii i stanowisk w przedmiocie przyszłej regulacji. Wnioski z analizy nadesłanych materiałów uzupełniono o zagadnienia tematyczne przyszłej regulacji zaproponowane przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych. Prace nad ww. regulacją mają obecnie charakter analityczno-konsultacyjny, trudno zatem wskazać precyzyjny termin ich zakończenia.

Szukanie równowagi między bezpieczeństwem a ochroną prywatności obywateli jest jednym z największych wyzwań wobec instrumentarium jakie zapewnia organom władzy rozwój nowych technologii. Jednym z najważniejszych wymagań, jakie powinna spełnić regulacja prawna monitoringu jest zapewnienie jawności oraz transparentności jego funkcjonowania. Kierując się określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymogami, jakie musi spełnić ograniczanie praw i wolności warto zwrócić uwagę w szczególności na zasadę proporcjonalności ograniczeń. Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 23/98) zasada ta: „z jednej stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej strony winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczy-

¹³ Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 marca 2013 roku, sygn. RPO/647548/10/I/115 RZ.

wiecie służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Zawsze chodzi o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób i w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności podlegają ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie”. Określone przez trybunał wytyczne powinny mieć zastosowanie również w odniesieniu do regulacji dotyczącej monitoringu wizyjnego.

Imprezy masowe

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, ochranianych 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 środki techniczne i 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. Zadanie zapewnienia bezpieczeństwa w czasie imprez masowych, w tym meczów piłki nożnej, zostało powierzone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁴ w określonym zakresie poszczególnym podmiotom (organizatorowi imprezy, jednostkom samorządu terytorialnego, wojewodzie jako przedstawicielowi rządu, służbom porządkowym, Policji). Ochrona tego typu zdarzeń jest odmienna w stosunku do ochrony mienia, dlatego też, zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych 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. Wydarzenia w czasie meczów piłki nożnej potwierdzają jednak, iż podmioty te nie zawsze sprawnie realizują swoje zadania. W rezultacie w przypadku wystąpienia aktów agresji stadionowej następuje próba przerzucenia odpowiedzialności na inny podmiot. Problem stanowi także brak uprawnień Policji do weryfikacji rozwiązań organizacyjnych przyjętych przez organizatora impre-

¹⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2009, Nr 62, poz. 504.

zy, w przypadku imprez niebiletowanych¹⁵. Brak uprawnień Policji do weryfikacji rozwiązań organizacyjnych przyjętych przez organizatora imprezy, które niewątpliwie wpływają na jej bezpieczeństwo dotyczy wielu imprez masowych rozrywkowych i artystycznych, w których to np. organizator określił liczbę uczestników imprezy na 1000 osób, zaplanował do jej zabezpieczenia przewidzianą ustawą liczbę pracowników ochrony, impreza będzie odbywać się w obiekcie lub na terenie spełniającym wymagania techniczne, ale nie jest ona biletowana i nie zaplanowano żadnych rozwiązań technicznych umożliwiających liczenie wchodzących na teren imprezy i opuszczających ją uczestników. W takim przypadku, gdy chętnych do udziału w imprezie będzie znacznie więcej, może to powodować poważne zagrożenie bezpieczeństwa z powodu zbyt małej liczebności służb ochrony.

Ponadto, godnym rozważenia wydaje się wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych, które umożliwiłyby obciążenie kosztami zabezpieczenia imprez masowych, choćby w części, jej organizatora¹⁶. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2014 roku, sygn. akt K 17/13¹⁷, relacja pomiędzy uczestnikiem a organizatorem imprezy masowej poddana jest reżimowi prawa cywilnego. W związku z tym, zdaniem RPO, organizator imprezy jako podmiot prywatny, czerpiący z niej dochód i będący jej beneficjentem, powinien również w określonym zakresie ponosić koszty jej zabezpieczenia, w tym również rekompensować szkody spowodowane przez jej uczestników. Koncepcja ta przyjmowana jest w wielu państwach Europy Zachodniej i jest zgodna z zasadą subsydiarności. Minister Spraw Wewnętrznych odpowiedział, że na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych organizator imprezy masowej uczestniczy w istotnym zakresie w kosztach zapewnienia bezpieczeństwa takiej imprezy. Ponadto organizator imprezy masowej, na którą wstęp jest odpłatny, odpowiada za szkody obejmujące równowartość zniszczonego lub uszkodzonego mienia, które poniosły Policja, Żandarmeria Wojskowa, straż gminna (miejska), Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz służba zdrowia, w związku z ich działaniami w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej. Procedowany w Sejmie RP projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw nie przewidywał zmian w omawianym zakresie¹⁸ i w takiej wersji został też uchwalony¹⁹.

¹⁵ Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z 21 listopada 2013 roku, sygn. RPO-716813-XVIII/12/GK.

¹⁶ Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 stycznia 2015 roku w sprawie zagadnień poruszanych we wcześniejszych wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostających w gestii Ministra Spraw Wewnętrznych, sygn. II.519.63.2015.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2014 roku, sygn. akt K 17/13, opubl. Dz.U. z 2014, poz. 693

¹⁸ Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2857.

¹⁹ Ustawa o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 6 października 2015 roku, Dz.U. z 2015, poz. 1707.

Fotoradary

Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował również problem, który ujawnił się w związku z badanymi sprawami indywidualnymi, dotyczący wykładni i stosowania przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym²⁰ określających zadania straży miejskiej w zakresie kontroli ruchu drogowego. W ocenie Rzecznika art. 129b Prawa o ruchu drogowym jest mylnie interpretowany przez straż gminną (miejską), która na podstawie tego przepisu prowadzi czynności w sprawach o wykroczenia ujawnione przez stacjonarne urządzenie rejestrujące²¹. Przepis art. 129b ust. 4 wyraźnie stanowi, że strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionym z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji. Przepis ten jednoznacznie ogranicza straż gminną (miejską) w zakresie korzystania z urządzeń rejestrujących jedynie do ich niestacjonarnych (przenośnych) wersji oraz zainstalowanych w pojeździe. Dokonywanie przez strażników czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących („fotoradary” oraz urządzenia rejestrujące przejazd na czerwonym świetle) należy uznać za działania naruszające prawa oraz wolności obywatelskie. W ocenie Rzecznika należy wyjaśnić kwestię niewłaściwej praktyki funkcjonariuszy straży miejskich (gminnych) i ustalić jednolitą wykładnię przepisów w tym zakresie.

Izby wytrzeźwień

W stałym zainteresowaniu rzecznika pozostaje problematyka przypadków likwidacji izb wytrzeźwień, jak również zgonów osób doprowadzonych do wytrzeźwienia do pomieszczeń dla osób zatrzymanych.

Badany przez Rzecznika Praw Obywatelskich np. przypadek konfliktu wywołanego likwidacją izby wytrzeźwień w Kielcach jest jedynie egzemplifikacją wielu tego typu problemów, znanych RPO z innych części kraju. Analizując sprawę, zapoznano się z okolicznościami likwidacji izby, licznymi artykułami prasowymi na ten temat oraz stanowiskami Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego w Kielcach i Komendanta Miejskiego Policji w Kielcach. W zebranych materiale wskazywano m.in. na: problem dowożenia do szpitalnego oddziału ratunkowe-

²⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 1997, Nr 98, poz. 602.

²¹ Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 listopada 2013 roku, sygn. RPO/740426/13/XVIII w sprawie zadań straży miejskiej w zakresie kontroli ruchu drogowego.

go wszystkich nietrzeźwych, niezależnie od tego, czy potrzebowali pomocy czy nie; braku miejsc, w których można by umieszczać nietrzeźwych, w stosunku do których wykluczono konieczność hospitalizacji; ograniczoną liczbę miejsc w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych (dalej: PDOZ) KMP Kielce, skutkującą koniecznością przewożenia osób nietrzeźwych do innych PDOZ na terenie województwa świętokrzyskiego; przekazywanie nietrzeźwych rodzinie, w przypadku gdy rodzina odmawia przyjęcia lub gdy w miejscu zamieszkania funkcjonariusze nie zastają nikogo.

Przedstawiciele służb zaangażowanych bezpośrednio w problem likwidacji izb wytrzeźwień (Policja, straż miejska/gminna, ratownictwo medyczne) zwracają uwagę na nierównoprawną sytuację gmin i powiatów w związku z finansowaniem izb wytrzeźwień. W ramach nadzoru prawnego wojewody uchylane są bowiem uchwały tych gmin, które w budżecie zaplanowały dofinansowanie izby wytrzeźwień z innej gminy, pod kątem niegospodarności oraz wkraczania w kompetencje powiatów. Z kolei powiaty nie mają środków finansowych na realizację tego typu zadań, stąd powstaje sytuacja patowa. Wiąże się to z dowożeniem osób nietrzeźwych do różnych, niejednokrotnie oddalonych ośrodków, czego skutkiem jest kilkugodzinny brak patrolu w mieście (na 2-4 godziny patrol jest wyłączony). Osobny problem, na który zwrócono uwagę, stanowiła kwestia postępowania z osobami nietrzeźwymi o znacznym stężeniu alkoholu (powyżej 3 promili), zwłaszcza w sytuacji braku izby wytrzeźwień.

W kierowanych wystąpieniach, zarówno do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, jak również Komendanta Głównego Policji RPO zwracał wielokrotnie uwagę na problem przerzucania ciężaru odpowiedzialności na Policję za wytrzeźwienie osób doprowadzanych do ww. pomieszczeń. Jest to problem systemowy, wymagający podjęcia zmian legislacyjnych w aktach prawnych, będących w zainteresowaniu Ministra Spraw Wewnętrznych, jak również Ministra Zdrowia. W tym kontekście, w ocenie RPO, w szczególności dokonać należy zmiany art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi tak, by organy samorządu terytorialnego miały obowiązek tworzenia kompleksowych jednostek, które winny łączyć w sobie funkcje izb wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie. W tym kontekście RPO wskazał, iż pismem z 8 stycznia 2015 roku skierowano do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie generalne z prośbą o rozważenie rozstrzygnięcia sytuacji dotyczącej izb wytrzeźwień wobec rozbieżnych stanowisk Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Zdrowia²².

Minister Spraw Wewnętrznych podzielił pogląd Rzecznika dotyczący zmiany przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w kierunku nałożenia na organy samorządu terytorialnego obowiązku tworzenia

²² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 8 stycznia 2015 roku do Prezesa Rady Ministrów, sygn. KMP.574.14.2014., a także wystąpienia: z 18 listopada 2013 roku do Prezesa Rady Ministrów, sygn. RPO-738421-VII-720.7/13; 18 lipca 2013 roku do Ministra Spraw Wewnętrznych, sygn. RPO-690709-II-715/11; 22 marca 2013 roku do Komendanta Głównego Policji, sygn. RPO- 690709-II-715/11.

placówek zapewniających odpowiedni standard opieki nad osobami nietrzeźwymi. Za celowością podjęcia prac zmierzających do wprowadzenia tej zmiany przemawia potrzeba zapewnienia możliwie najwyższego poziomu ochrony zdrowia i życia osób nietrzeźwych, które zostały zatrzymane przez Policję. MSW wielokrotnie występowało do Ministra Zdrowia w przedmiotowej sprawie, gdyż do jego kompetencji należy podjęcie prac w kierunku nowelizacji tej ustawy.

Minister Zdrowia w odpowiedzi na pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczące wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów poinformował, że wystosował pisemne zaproszenie do Ministra Spraw Wewnętrznych do omówienia i dalszego wypracowania wspólnych, satysfakcjonujących kierunków zmian w zakresie systemowego uregulowania opieki nad osobami nietrzeźwymi. Jednocześnie dodał, że izby wytrzeźwień lub inne placówki wykonujące zadania izb wytrzeźwień, zatrudniają kadrę uprawnioną do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz wyposażone są w produkty lecznicze i wyroby medyczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że jakość i zakres udzielanych w nich świadczeń nie dorównuje temu, który może być udzielony pacjentowi w procesie leczniczym. Nie można jednak doprowadzić do sytuacji, w której podmioty lecznicze stałyby się substytutem dla instytucji dedykowanych opiece nad osobami nietrzeźwymi.

Z otrzymanej przez Rzecznika korespondencji w sprawie wynika, że Minister Zdrowia jest za utrzymaniem obecnego stanu prawnego. Natomiast Minister Spraw Wewnętrznych opowiada się za proponowaną przez Rzecznika zmianą, która zobligowałaby organy samorządu terytorialnego do tworzenia placówek nowoczesnego typu, które łączyłyby w sobie funkcje izby wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie.

Działania Rzecznika Praw Obywatelskich w wielu kierowanych do niego lub podejmowanych z urzędu sprawach mają na celu poprawę stanu bezpieczeństwa. Stąd, od wielu lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje prawidłowe rozwiązanie przez ustawodawcę problemu prywatyzacji niektórych zadań z zakresu bezpieczeństwa. Rozwiązania systemowe nie zawsze bowiem pozostają w zgodzie z zasadami stabilności i czytelności systemu prawnego.

Podobnie jak inne wartości, również bezpieczeństwo stało się przedmiotem obrotu, a sposób zapewnienia jego należytej realizacji uzależniany bywa coraz częściej od stanu majątkowego. W tym kontekście zwracają uwagę niebezpieczne z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich tendencje do naruszania prawa do ochrony: prywatności, danych osobowych, zdrowia, czy wizerunku. Sytuacja, w której regulacje prawne uniemożliwiają urzeczywistnienie tych praw w demokratycznym państwie prawnym jest nie do pomyślenia i pozostaje w niezgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wypada podkreślić, że pogwałcenie praw człowieka i obywatela nie ogranicza się do wąskiego spektrum, ale obejmuje zagadnienia cywilnoprawne, karnoprawne, prawa pracy oraz wiele innych. Dotyczy to choćby opisanego problemu nieuregulowanego nadal monitoringu wizyjnego czy też zdjęć wykonywanych z fotoradarów w sposób do tego nieuprawniony.

Niedostatki w zakresie ochrony obywateli przez Państwo przed działaniami przestępnymi determinują korzystanie przez indywidualne podmioty i społeczności lokalne z usług firm ochroniarskich. Natomiast efekty ich działań widoczne są w postaci niewykwalifikowanej kadry zabezpieczających np. mecze piłkarskie, których niedostatek umiejętności teoretycznych i praktycznych skutkuje burdami na stadionach i w konsekwencji ingerencją Policji.

Ostatni natomiast z opisanych problemów, czyli popularna tendencja do likwidacji izb wytrzeźwień, choć bezpośrednio nie może zostać zakwalifikowany do prywatyzacji bezpieczeństwa to jednak wskazuje na tendencje do przerzucania odpowiedzialności i zadań na inne podmioty, które ani nie zostały wyposażone w tego typu kompetencje, ani środki finansowania. Niewątpliwie sytuacja likwidacji izb wytrzeźwień bez wskazania alternatywnego rozwiązania jest obecnie poważnym, społecznym problemem o zasięgu ogólnopolskim.

Zmiany w systemie szkolnictwa policyjnego w Polsce na przestrzeni 15 lat

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na sprawność i skuteczność działania Policji są kwalifikacje zawodowe policjantów, niezależnie od miejsca, rodzaju służby i charakteru wykonywanych przez nich zadań. O poziomie tych kwalifikacji decyduje właściwie ukształtowany system szkolnictwa policyjnego. Począwszy od 1999 roku podlegał on licznym zmianom. Miały one na celu dostosowanie modelu kształcenia policjantów do zmieniającej się rzeczywistości oraz jego przystosowanie do nowych wyzwań stawianych formacji policyjnej.

Percepcja współczesnego człowieka musi sprostać wyzwaniom współczesności i umożliwić każdemu aktywne uczestnictwo w procesie konstruowania zmieniającego się świata. Procesy te wymuszają uczenie się przez całe życie nowych ról społecznych i wynikających z nich niezbędnych umiejętności. Coraz powszechniej akceptowalne społecznie jest kształcenie ustawiczne. Przed nowymi wyzwaniami stają również instytucje powołane specjalnie do realizacji zadań naukowo-dydaktycznych i oświatowo-wychowawczych wśród dorosłych¹.

Postrzegając policjanta jako pracownika instytucji – formacji mundurowej – realizującego specyficzne zadania, należy wziąć pod uwagę kwestię dopasowania go do nowego środowiska pracy. W otoczeniu ulegającym szybkim przemianom, w sytuacji wielokrotnej zmiany miejsca wykonywania pracy, pracownik wchodzi w coraz to nowe środowiska, zróżnicowane zarówno pod względem treści, organizacji, jak i kultury pracy. Nastawieni wydajnościowo pracodawcy wymagają, żeby pracownik natychmiast się do niego adaptował i aby jak najszybciej zaczął być wydajny². O dopasowaniu się człowieka do środowiska pracy można mówić jako o:

¹ W. Horyń, J. Maciejewski, *Wprowadzenie* [w:] *Nauczyciel andragog u progu XXI wieku*, W. Horyń, J. Maciejewski (red.), Wrocław 2002.

² A. Andysz, *Dopasowanie człowiek-środowisko pracy z perspektywy zarządzania ryzykiem psychospołecznym w organizacji* [w:] *Profilaktyka psychospołecznych zagrożeń w miejscu pracy – od teorii do praktyki. Podręcznik dla psychologów*, D. Merecz (red.), Łódź 2011, s. 118.

- podobieństwie czy też zgodności cech osoby i środowiska (ale może to dotyczyć wartości i celów);
- uzupełnianiu się/komplementarności – zachodzi ona wtedy, gdy pracownik posiada to, czego potrzebuje/wymaga środowisko pracy i na odwrót, środowisko dysponuje tym, czego potrzebuje pracownik³.

Niektórzy badacze zajmujący się dopasowaniem człowieka do organizacji podkreślają znaczenie jeszcze jednego wymiaru – stopnia w jakim pracownik identyfikuje się z zatrudniającą go organizacją. Znaczenie tego wymiaru dopasowania wynika ze społecznej natury człowieka, który jest skłonny pozostać w jakiejś grupie, o ile członkostwo w niej będzie przynosić mu satysfakcję⁴. Mówi się również o praktykach związanych z selekcją pracowników i ich socjalizacją jako o procesach ich dopasowania do nowego środowiska. W drodze selekcji organizacja poprzez swoich przedstawicieli wyszukuje i zatrudnia osoby, których wartości wpisują się w filozofię jej działania. Socjalizację należy rozumieć jako szereg działań skierowanych głównie do nowych pracowników, mających na celu upodobnić ich wartości i postawy do hierarchii wartości i postaw mile widzianych w organizacji. Ma ona także na celu przekazanie kompetencji i ról, które pozwolą nowemu pracownikowi podjąć nowe obowiązki i samodzielnie pracować⁵. Ważne przy tym jest, aby w praktykach socjalizacyjnych uwzględnić wcześniejsze doświadczenia nowo zatrudnionych pracowników.

Proces dopasowania się pracownika do organizacji można przenieść na grunt funkcjonowania Policji, w której również działa mechanizm m.in. przyjęcia do służby i szkolenia na poziomie podstawowym czy też zmiany miejsca pełnienia służby (przenoszenie policjantów do dalszego pełnienia służby w innym pionie, innej jednostce lub w innej komórce organizacyjnej). Dotyczy to również pozyskiwania i przenoszenia doświadczonych policjantów z jednostek terenowych Policji do jednostek szkoleniowych na stanowiska dydaktyczne. Jest to typowy proces rekrutacji, jednakże dotyczący działań wewnątrz organizacji, jaką jest Policja. Można powiedzieć, że dobór ludzi na stanowiska w swojej istocie jest dopasowaniem ludzi do środowiska pracy. Posiadanie przez specjalistów wiedzy na temat uwarunkowań dobrego dopasowania człowieka do środowiska pracy i przekładanie jej na praktykę powinno być kwintesencją procesów rekrutacji, selekcji, socjalizacji i rozwoju zawodowego zatrudnianych ludzi⁶. Satysfakcja zawodowa oraz poczucie przydatności pracownika do pracy pozwalają przewidywać, na ile trwała będzie relacja pracownika z jego miejscem pracy, czyli jak długi będzie staż pracy danego pracownika w organizacji⁷.

Policja jako najliczniejsza, bo licząca ok. 100 tys. funkcjonariuszy, jest instytucją, w której duży nacisk kładzie się na dobór kadr, kształcenie i doskonalenie

³ Tamże, s. 119.

⁴ Tamże, s. 120.

⁵ Tamże, s. 122.

⁶ Tamże, s. 130.

⁷ Tamże, s. 127.

zawodowe. Wynika to choćby z faktu, że policjant w trakcie codziennej służby, realizując ważne i odpowiedzialne zadania służbowe, narażony jest na wszelkiego rodzaju zagrożenia, działając pod presją odpowiedzialności karnej, cywilnej czy też dyscyplinarnej.

Jak już wspomniano, niezwykle istotnym i ważnym elementem w każdej organizacji jest obszar kształcenia i doskonalenia pracowników. W instytucji jaką jest Policja proces ten będzie ukierunkowany na policjantów i pracowników Policji. Zadania szkoleniowe w polskiej Policji są realizowane przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie, szkoły policyjne (w Katowicach, Pile i Słupsku) oraz Ośrodek Szkolenia Policji KWP Łódź zs. w Sieradzu. Jednostki te realizują szkolenie zawodowe podstawowe i doskonalenie centralne w ramach kursów specjalistycznych, doskonalenie zawodowe lokalne oraz inne przedsięwzięcia szkoleniowe np. konferencje, sympozja, warsztaty, turnieje i zawody.

W tym miejscu warto zatrzymać się na chwilę, aby prześledzić jak w okresie minionych 15 lat kształtował się ten model kształcenia policjantów. Przełom 2000 i 2001 roku to czas obowiązywania dwóch przepisów regulujących odbywanie szkoleń policjantów, tj:

- zarządzenia nr 16 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 września 1999 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad szkolenia policjantów i strażników gminnych (miejskich)⁸,
- zarządzenia nr 10 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 kwietnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad szkolenia policjantów i strażników gminnych (miejskich)⁹.

Najważniejszymi cechami wspólnymi tych aktów prawnych było m.in. to, że miały one rangę zarządzenia wydanego przez Komendanta Głównego Policji oraz regulowały nie tylko zasady szkolenia policjantów, ale również strażników gminnych (miejskich). Ponadto, podobnie jak późniejsze przepisy, regulowały m.in.:

- rodzaje szkoleń oraz formy i system ich prowadzenia;
- warunki i tryb odbywania szkoleń;
- organizację i sposób prowadzenia szkoleń;
- nadzór nad realizacją i przebiegiem szkoleń.

Obydwa przytoczone zarządzenia wskazywały, że w Policji prowadzone były następujące szkolenia: podstawowe (w tym dla służby kandydackiej), specjalistyczne, w ramach doskonalenia zawodowego oraz oficerskie. Istotną różnicą tkwiła w organizacji szkoleń specjalistycznych. Zarządzenie nr 16 KGP z 1999 roku stanowiło, że szkoleniami specjalistycznymi w Policji było szkolenie podoficerskie i szkolenie aspiranckie, obydwa prowadzone w profilach: kryminalnym, prewencyjnym i wspomagającym działalność Policji oraz w specjalnościach określonych programem szkolenia. Po zdaniu egzaminów końcowych absolwent był mianowany odpowiednio na pierwszy stopień podoficerski lub aspirancki. Istniała

⁸ Dz.Urz. KGP z 1999, nr 15, poz. 108.

⁹ Dz.Urz. KGP z 2001, nr 5, poz. 56.

również możliwość, po spełnieniu określonych warunków, przystąpienia tylko do egzaminu podoficerskiego lub aspiranckiego, które to egzaminy zastępowały właściwe szkolenie.

Nieco odmiennie omawianą kwestię regulowało zarządzenie nr 10 KGP z 2001 roku. Szkoleniami specjalistycznymi były w szczególności:

- w służbie prewencyjnej: szkolenie dzielnicowych, policjantów ruchu drogowego, dowódców plutonu oddziału prewencji, kierowników ogniw patrolovo-interwencyjnych, szkolenie przewodników psów służbowych, policjantów zajmujących się problematyką nieletnich;
- w służbie kryminalnej szkolenia o profilu: techniki operacyjnej w zakresie obserwacji, instalacji lub eksploatacji, techniki kryminalistycznej, zwalczania przestępczości gospodarczej, dochodzeniowo-śledczym, operacyjno-dochodzeniowym, operacyjno-rozpoznawczym;
- w służbie wspomagającej działalność Policji: szkolenie policjantów zajmujących się problematyką logistyczną.

Również te wymienione szkolenia kończyły się egzaminem. Istotną jednak różnicą było to, że ich absolwenci nie byli mianowani na kolejne stopnie. Policjant, chcąc mieć nadany pierwszy stopień czy to w korpusie podoficerów, czy to w korpusie aspirantów, musiał złożyć pisemny raport o skierowanie go na egzamin podoficerski bądź aspirancki. Po rozpatrzeniu wniosku, w tym sprawdzeniu kryteriów formalnych, był on kierowany na właściwy egzamin do jednej ze szkół policyjnych. Składał się on ze sprawdzianu wiedzy, umiejętności oraz sprawności fizycznej. Warunkiem zaliczenia egzaminu było uzyskanie oceny pozytywnej z każdego z tych elementów.

Kolejne akty prawne regulujące szkolnictwo policyjne miały już rangę rozporządzenia ministra. Pierwszym z nich było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych w Policji¹⁰.

Rozporządzenie to definiowało szkolenia prowadzone w Policji jako szkolenie podstawowe (w tym dla służby kandydackiej), specjalistyczne oraz dla absolwentów szkół wyższych. Szkolenie podstawowe składało się z części: ogólnopolicyjnej, wspólnej dla policjantów wszystkich rodzajów służb, a także profilowanej, dla służby kryminalnej i prewencyjnej. Natomiast szkolenia specjalistyczne prowadzone były:

- dla policjantów służby kryminalnej w specjalności: operacyjno-rozpoznawczej, dochodzeniowo-śledczej, zwalczania przestępczości gospodarczej, techniki kryminalistycznej, techniki operacyjnej;
- dla policjantów służby prewencyjnej w specjalności: dzielnicowego, dowódcy plutonu oddziału prewencji Policji, kierownika ogniw patrolovo-interwencyjnego, dyżurnego, ruchu drogowego, przewodnika psa, do spraw nieletnich;

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 czerwca 2003 roku w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych w Policji, Dz.U. z 2003, Nr 133, poz. 1242.

- dla policjantów służby wspomagającej – w specjalności ogólnej.

Bardzo istotnym *novum* była możliwość prowadzenia szkoleń specjalistycznych, oprócz systemu stacjonarnego, w sposób eksternistyczny oraz zaoczny. System zaoczny prowadzenia kursów polegał na odpowiedniej zmianie programu szkolenia obowiązującego dla systemu stacjonarnego i był wprowadzany wyjątkowo dla zaspokojenia uzasadnionych potrzeb Policji. System eksternistyczny prowadzenia kursów polegał na samodzielnym przygotowaniu się policjanta, pod nadzorem jednostki szkoleniowej, do złożenia określonych w programie szkolenia zaliczeń i egzaminów. Prowadzenie szkoleń w tym systemie było powszechne i pozwoliło na zniwelowanie tzw. nawisów kadrowych.

Jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, widząc ich niezadowalający poziom, w 2005 roku wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych w Policji¹¹. Od tego czasu, podobnie jak system zaoczny, prowadzenie szkoleń specjalistycznych w sposób eksternistyczny miało być stosowane tylko wyjątkowo. Podstawowymi formami szkoleń dla policjantów były kursy prowadzone w systemie stacjonarnym, w tym przemiennym (polegał on na udziale w obowiązkowych zajęciach w jednostce szkoleniowej Policji oraz odbywaniu praktyk w jednostkach organizacyjnych Policji). Szkolenia specjalistyczne prowadzone były dla policjantów służby kryminalnej, śledczej, prewencyjnej oraz wspomagającej, będących w służbie stałej według jednolitego programu szkolenia przygotowującego policjanta do wykonywania zadań służbowych na stanowiskach, na których są wymagane specjalistyczne kwalifikacje zawodowe.

Również szkolenie podstawowe prowadzone było dla policjantów służby kryminalnej, śledczej, prewencyjnej oraz wspomagającej, według jednolitego programu przygotowującego policjanta do wykonywania zadań służbowych. Nowością było określenie, że trwało ono przez okres służby przygotowawczej, czyli trzech lat i składało się z następujących etapów:

- nauki w jednostce szkoleniowej Policji;
- stażu aplikacyjnego, który polegał na kształceniu i doskonaleniu, pod nadzorem opiekuna, umiejętności niezbędnych do wykonywania przyszłych zadań służbowych;
- samodzielnego wykonywania zadań.

Obecnie obowiązujący system szkolnictwa policyjnego został uregulowany rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji¹². Zgodnie z jego założeniami szkolenia zawodowe w Policji prowadzi się w dwóch formach, tj:

¹¹ Rozporządzenie z dnia 20 maja 2005 roku w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych w Policji, Dz.U. z 2005, Nr 97, poz. 823.

¹² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji, Dz.U. z 2007, Nr 126, poz. 877.

- szkoleń zawodowych (szkolenie zawodowe podstawowe, szkolenie zawodowe dla absolwentów szkół wyższych),
- doskonalenia zawodowego (doskonalenie centralne w postaci kursów specjalistycznych i innych przedsięwzięć szkoleniowych, doskonalenie lokalne oraz doskonalenie zewnętrzne).

Szkolenie zawodowe podstawowe prowadzi się dla policjantów według jednolitego programu szkolenia zawodowego policjantów właściwego dla tego szkolenia, przygotowującego policjantów do wykonywania podstawowych zadań służbowych na stanowiskach, na których są wymagane kwalifikacje zawodowe podstawowe. Dla policjantów – absolwentów studiów wyższych o kierunku prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe lub bezpieczeństwo wewnętrzne, w ramach których zrealizowano, na podstawie porozumienia z Komendantem Głównym Policji, określony przez niego minimalny zakres treści kształcenia oraz dla policjantów, którzy przed rozpoczęciem szkolenia zawodowego podstawowego z wynikiem pozytywnym zaliczą test wiedzy obejmujący swoim zakresem określony przez Komendanta Głównego Policji minimalny zakres treści kształcenia, prowadzi się szkolenie zawodowe podstawowe w zakresie uzupełniającym różnice programowe między zrealizowanym minimalnym zakresem treści kształcenia a szkoleniem zawodowym podstawowym.

Szkolenia zawodowe dla policjantów prowadzi się w systemie stacjonarnym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Komendant Główny Policji może zezwolić na odbycie przez policjanta szkolenia w systemie samokształcenia kierowanego. System ten polega na:

- indywidualnym toku nauczania;
- udziale w obowiązkowych instruktażach oraz konsultacjach;
- uzyskiwaniu zaliczeń oraz składaniu egzaminów określonych w programie szkolenia zawodowego policjantów;
- przystąpieniu do egzaminu końcowego w terminie wyznaczonym dla policjantów odbywających to samo szkolenie w systemie stacjonarnym.

Doskonalenie centralne realizuje się przede wszystkim w jednostkach szkoleniowych Policji w postaci kursów specjalistycznych i prowadzi się w systemie:

- stacjonarnym;
- elektronicznego kształcenia na odległość.

Jeżeli wymaga tego charakter przekazywanej wiedzy lub kształconych umiejętności, słuchacz kursu specjalistycznego podlega okresowej ocenie obejmującej stopień przyswojenia wiedzy i opanowania umiejętności określonych w obowiązującym dla danego kursu programie nauczania. Również jeżeli wymaga tego charakter przekazywanej wiedzy lub kształconych umiejętności, kurs specjalistyczny kończy się egzaminem końcowym.

Doskonalenie lokalne prowadzi się w jednostkach terenowych Policji, w szczególności jako:

- zajęcia prowadzone w celu utrzymania, a gdy jest to niezbędne, również podnoszenia sprawności fizycznej oraz umiejętności strzeleckich policjantów;

- instruktaż prowadzony w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonywania zadań czynności służbowych.

Należy dodać, że zmianom systemu szkolenia towarzyszyły zmiany programów szkolenia i nauczania. Patrząc wstecz na minione 15 lat, szukano najefektywniejszej i optymalnej formy nauczania nowo przyjętych policjantów, tak aby jak najlepiej przygotować ich do realizacji zadań w trakcie służby. Z tego też powodu w minionym okresie można spotkać się m.in. z:

- modułowym systemem szkolenia zawodowego podstawowego, jak i jego profilowaniem,
- zmianami czasu jego trwania;
- wprowadzaniem i usuwaniem z programu praktyk terenowych oraz ich różną rozpiętością czasową;
- możliwością zdawania egzaminów podoficerskich przez najlepszych absolwentów;
- zmianami form prowadzenia egzaminów końcowych.

To tylko wybrane aspekty zmian, które miały miejsce. Na bazie tych doświadczeń oraz wychodząc naprzeciw potrzebom służby decyzją nr 697 Komendanta Głównego Policji w sprawie wprowadzenia programu szkolenia zawodowego podstawowego (w brzmieniu ustalonym decyzją nr 244 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lipca 2014 roku. zmieniającą decyzję w sprawie wprowadzenia programu szkolenia zawodowego podstawowego)¹³ wprowadzono program szkolenia zawodowego policjantów, który w swoich głównych założeniach i zasadach funkcjonuje przez dekadę.

Program szkolenia podstawowego przygotowuje policjanta (teoretycznie i praktycznie) do wykonywania zadań służbowych na poziomie podstawowym, na stanowisku policjanta w służbie prewencyjnej, w komórkach organizacyjnych patrolowo-interwencyjnych i oddziałów prewencji Policji. Został on opracowany zgodnie z metodologią tzw. modułów umiejętności zawodowych, w której zadania służbowe na stanowisku policjanta stanowią zarówno kryterium doboru, jak i organizacji treści nauczania/uczenia się. Szkolenie, realizowane na podstawie programu, przygotowuje do wykonywania ośmiu podstawowych zadań zawodowych, którym odpowiadają tzw. jednostki modułowe oraz dwie przedmiotowe jednostki modułowe mające walor praktycznej stosowalności (techniki interwencji i szkolenie strzeleckie). Szkolenie trwa **127 dni szkoleniowych, w jego trakcie słuchacze przystępują do 36 zaliczeń i egzaminów**. Zwieńczeniem szkolenia jest egzamin końcowy w formie testu wiedzy, składającego się z 80 pytań. Po jego zdaniu absolwenci są kierowani do odbycia adaptacji zawodowej w oddziałach lub samodzielnie

¹³ Decyzja nr 697 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 grudnia 2005 roku w sprawie wprowadzenia programu szkolenia zawodowego podstawowego, (w brzmieniu ustalonym decyzją nr 244 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lipca 2014 roku zmieniającą decyzję w sprawie wprowadzenia programu szkolenia zawodowego podstawowego), Dz. Urz. KGP z 2006, nr 1, poz. 4.

nych pododdziałach prewencji Policji. Czas oddelegowania trwa 45 dni, w czasie których policjanci odbywają 37 służb¹⁴.

Na przełomie 2009 oraz 2010 roku powstała idea skrócenia oraz uproszczenia szkolenia zawodowego podstawowego. Zgodnie z jej założeniami przyjęte rozwiązanie ma na celu umożliwienie odbycia skróconego szkolenia zawodowego podstawowego absolwentom wybranych kierunków studiów (prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe lub bezpieczeństwo wewnętrzne) oraz osobom, które zaliczą z wynikiem pozytywnym test wiedzy obejmujący treści z wybranej części szkolenia zawodowego podstawowego. Uproszczenie systemu szkolenia zawodowego podstawowego polega na realizacji przez jednostki szkoleniowe Policji przede wszystkim treści kształcenia o charakterze umiejętnościowym. Warunkiem skorzystania z instytucji skróconego szkolenia zawodowego podstawowego będzie ukończenie studiów na kierunku uznanym za przydatny dla Policji lub zaliczenie z wynikiem pozytywnym testu wiedzy. Komendant Główny Policji zawarł wiele porozumień ze szkołami wyższymi, które prowadząc kierunki studiów: prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, realizują część zagadnień z policyjnego szkolenia zawodowego podstawowego. Absolwenci tych kierunków studiów mogą odbywać skrócone szkolenie zawodowe podstawowe, jeżeli przerwa między ukończeniem studiów a przyjęciem do służby w Policji wyniesie nie więcej niż 1 rok. W przypadku upływu więcej niż roku, osoba taka będzie kierowana na szkolenie zawodowe podstawowe na ogólnych zasadach.

Mając powyższe na uwadze Komendant Główny Policji decyzją nr 348 z dnia 22 listopada 2010 roku¹⁵ wprowadził w życie program szkolenia zawodowego podstawowego dla policjantów absolwentów wybranych kierunków studiów oraz osób, które zaliczą z wynikiem pozytywnym test wiedzy obejmujący treści kształcenia wybrane ze szkolenia zawodowego podstawowego policjantów, zmieniony decyzją nr 354 z 1 października 2014 roku¹⁶ zmieniającą decyzję w sprawie programu szkolenia zawodowego podstawowego dla policjantów absolwentów wybranych kierunków studiów oraz osób, które zaliczą z wynikiem pozytywnym test wiedzy obejmujący treści kształcenia wybrane ze szkolenia zawodowego podstawowego policjantów. Zgodnie z załącznikiem do ww. decyzji szkolenie to trwa 95 dni szkoleniowych, z czego po jednym dniu przypada na rozpoczęcie szkolenia i zapoznanie z regulaminami i organizacją szkolenia, repetytorium, egzamin końcowy i zakończenie szkolenia.

Od chwili wejścia w życie wymienionego przepisu Szkoła Policji w Katowicach realizowała szkolenie podstawowe zawodowe w systemie skróconym dla jedne-

¹⁴ Ramowe zasady odbywania adaptacji zawodowej przez policjantów delegowanych do czasowego pełnienia służby w oddziale albo samodzielnym pododdziale prewencji Policji wprowadzone na podstawie decyzji nr 374 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2009 roku w sprawie adaptacji zawodowej policjantów w służbie przygotowawczej, Dz.Urz. KGP z 2009, nr 13, poz. 66.

¹⁵ Dz.Urz. KGP z 2010, nr 12, poz. 78.

¹⁶ Dz.Urz. KGP z 2014, poz. 66.

go słuchacza. Słuchacz ukończył studia na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. W trakcie trwania nauki cały czas podkreślano, że w przypadku podjęcia służby w Policji, absolwenci kierunku będą mieli możliwość wyboru pomiędzy szkoleniem podstawowym realizowanym w pełnym zakresie oraz w formie skróconej. Na dwa dni przed rozpoczęciem szkolenia, po wcześniejszym uzupełnieniu dokumentów w postaci dyplomu ukończenia studiów został poinformowany, że będzie uczestniczył w skróconej formie nauki. Z przeprowadzonego wywiadu i informacji uzyskanych od rozmówcy wynika, że w trakcie studiów w WSPol. w Szczytnie zbyt mały nacisk kładziony był na zagadnienia przydatne w trakcie szkolenia podstawowego zawodowego oraz w późniejszej służbie dotyczące:

- podstawowych uprawnień policjanta, w tym użycia i wykorzystania broni palnej oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej,
- postępowania w sprawach karnych oraz postępowania w sprawach o wykroczenia,
- ceremoniału policyjnego, musztry oraz hierarchiczności w Policji,
- dokumentowania czynności (ten element w zasadzie nie wystąpił).

Miało to bezpośrednie przełożenie na zajęcia prowadzone w ramach szkolenia zawodowego, w trakcie których przede wszystkim przewidziane są zajęcia praktyczne na bazie wiedzy uzyskanej w trakcie studiów. Zdaniem byłego słuchacza formuła prowadzenia szkolenia dla jednej osoby nie była dobrym rozwiązaniem. Wiązało się to bardzo często z problemami organizacyjnymi, widocznymi szczególnie podczas realizacji zajęć np. ze strzelania, technik interwencji czy też symulacji. Jego zdaniem w przypadku zakwalifikowania się tylko jednej osoby do odbycia tego rodzaju szkolenia, należałoby włączyć tę osobę w stan szkolenia podstawowego zawodowego realizowanego w pełnym zakresie. Rozmówca również wyraził opinię, że osoba przyjęta do służby w Policji przed skierowaniem jej na szkolenie zawodowe podstawowe powinna mieć możliwość wyboru formy szkolenia. On sam, gdyby miał wybór wybrałby to trwające dłużej. Jako argument przytoczył:

- brak zajęć na studiach z dokumentowania czynności służbowych policjanta,
- brak czasu przewidzianego na powtórzenie materiału teoretycznego w trakcie szkolenia zawodowego podstawowego,
- niewielką różnicę w czasie trwania szkoleń, zaledwie około półtora miesiąca. Nie jest on aż tak długi, a z drugiej strony pozwala na powtórzenie (również poszerzenie) wiedzy teoretycznej, większe skorelowanie wiedzy teoretycznej z zajęciami praktycznymi oraz w lepszym stopniu przygotowuje do służby w Policji.

Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że jako pozytywne zjawisko należy ocenić niezmienną treść zawartości programu szkolenia podstawowego zawodowego w okresie ostatniej dekady. Pozwala to na pewną stabilizację procesu kształcenia nowo przyjętych kadr policyjnych zgodnie z oczekiwaniami samej formacji, ale również, a może przede wszystkim społeczeństwa, na rzecz którego Policja realizuje przydzielone jej zadania. Jednakże, jak wynika z dotychczasowych do-

świadczeń oraz z wniosków z ewaluacji przeprowadzanych wśród słuchaczy na zakończenie każdej edycji tegoż szkolenia jawi się potrzeba rozważenia wydłużenia szkolenia podstawowego zawodowego nawet do ok. 10 miesięcy przy zachowaniu dotychczasowych treści, co wynika z potrzeby położenia jeszcze większego nacisku na kwestie kształtowania wśród słuchaczy umiejętności praktycznych.

Również pozytywnie jawi się permanentna ewaluacja treści programowych kursów specjalistycznych wynikająca z dążenia do przekazywania słuchaczom wiedzy aktualnej i zgodnej z nowymi trendami pracy policyjnej, wynikającej ze zmieniającej się struktury przestępstw i sposobów ich popełniania. Ponadto na uwagę zasługuje również opracowywanie nowych programów dotyczących zagadnień wynikających z potrzeb szkoleniowych.

Odbiór społeczny prywatyzacji zadań policyjnych w kontekście nowych form zagrożeń bezpieczeństwa publicznego

Akt przekazania przez organizację części swoich obowiązków i uprawnień innym podmiotom zawsze niesie za sobą szereg wątpliwości, zagrożeń i wyzwań. Kiedy w grę wchodzi zadania tak kluczowe dla funkcjonowania państwa jak ochrona bezpieczeństwa obywateli, zagadnienie wymaga szczególnie precyzyjnego rozpatrzenia na wszelkich możliwych płaszczyznach problemowych. Prywatyzacja zadań policyjnych jest zwykle omawiana z perspektywy efektywności, ekonomiczności, konsekwencji natury prawnej lub trudności natury organizacyjnej. Nad wyraz rzadko pojawia się refleksja dotycząca odbioru tego zamysłu przez ogół społeczeństwa. Jest to dość interesująca sytuacja, ponieważ to społeczeństwo jako ogół można by nieco przekornie nazwać konsumentem dóbr, w których „wytwarzaniu” Policja odgrywa jedną z kluczowych ról („dóbr” w postaci poczucia bezpieczeństwa¹). Społeczeństwo winno mieć zatem jeden z głosów w dyskusji nad potencjalnym rozszerzeniem liczby podmiotów uprawnionych do podejmowania określonych czynności względem pozostałych obywateli. Zwłaszcza iż część tych czynności rodzi dylematy natury etycznej nawet w odniesieniu do stosowania ich przez funkcjonariuszy (np. środki przymusu bezpośredniego lub środki techniki operacyjnej w postaci podsłuchów), ciekawym jest jak społeczeństwo będzie reagować na propozycję scedowania części tych uprawnień na podmioty prywatne zatrudniające ludzi bez rygorystycznych selekcji i później walidacji ich funkcjonowania w trakcie wykonywania pracy.

¹ M. Kuć, *Poczucie bezpieczeństwa jako problem kryminologiczny i wiktymologiczny* [w:] *Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, G. Gozdór, J. Świtka, M. Kuć (red.), Lublin 2007.

Ten artykuł jest próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie, co społeczeństwo sądzi na temat pomysłu prywatyzacji niektórych czynności Policji, jakie są jego obawy, a jakie nadzieje związane z tym procesem. Dokonanie oglądu zagadnienia tak złożonego może zostać przeprowadzone za pomocą rozmaitej optyki. Autor jako przedstawiciel dyscyplin socjologicznej i psychologicznej postanowił połączyć metody ilościowe i jakościowe, aby eksploracyjnie odtworzyć nastawienie społeczeństwa do proponowanych rozwiązań. Naturalnie owo nastawienie nie może być czynnikiem finalnie determinującym wdrożenie bądź nie określonych rozwiązań, lecz wyłączenie go z kalkulacji byłoby błędem nie tylko koncepcyjnym, ale i pragmatycznym. Część z czynności będących obiektem prywatyzacji dotyczy bezpośrednio lub pośrednio interakcji z obywatelami i ich sprawne i efektywne przeprowadzenie wymaga co najmniej ich bierności, jeśli nie kooperacji. W świecie rządzonym przez ekonomię i efektywność czynnik ludzki, który nakłada się na czynniki technologiczne może mieć główne znaczenie dla możliwości powodzenia funkcjonowania podmiotów prywatnych w zakresie realizacji zadań do tej pory kojarzonych *stricte* z funkcjonariuszami Policji. Innymi słowy to w jakim stopniu ludzie zaakceptują planowane rozwiązania będzie bezpośrednio wpływać na ich skuteczność². Poziom akceptacji wynikać może z szeregu czynników, których zbadanie wykraczałoby poza ramy tego skromnego opracowania i należy je pozostawić bardziej ambitnym projektom naukowo-rozwojowym. W artykule autor pragnie się skoncentrować jedynie na tym, co najbardziej w tej chwili pochwytne i istotne, to znaczy zgodzie społecznej na przekazanie przez Policję części swoich uprawnień podmiotom prywatnym.

Społeczne determinanty percepcji celowości prywatyzacji zadań policyjnych

Celem niniejszego opracowania nie jest kompleksowe omówienie problematyki prywatyzacji wybranych zadań policyjnych, gdyż w pracy zbiorowej uczyniło to kilku autorów. Aby nie uchybić tradycji naukowego dyskursu w tym miejscu zostanie przedstawiona bardzo fragmentaryczna klasyfikacja korzyści i zagrożeń płynących z procesu będącego przedmiotem całej książki. Ograniczenie się tylko do wybranej koncepcji ma na celu pozostawienie czytelnikowi lekkości poznawczej przed przejściem do ważniejszych części zawierających wyniki badań, a jednocześnie zaopatrzenie go w rudymen tarne instrumenty ułatwiające zrozumienie omawianych badań. Klasycznie w refleksji nad prywatyzacją zadań policyjnych wymienia się często bardzo podobny katalog zagrożeń i możliwości. Po stronie korzyści stawia się takie kategorie jak ekonomiczność, efektywność i demokratyzację, natomiast ewentualne ryzyka związane z procesem omawia się w kontekście

² C. Shearing, *The Relation Between Public and Private Policing* [w:] *Modern Policing. Crime and Justice: A Review of Research*, M. Tonry and N. Morris (red.), Chicago 1992.

etyczności, odpowiedzialności oraz skuteczności³. Autor pokrótce omówi teraz te kategorie, aby zoperacjonalizować pojęcia przed przedstawieniem ich pomiaru w części następnej.

Korzyści w formie ekonomiczności rozwiązania dotyczą w przypadku naszego pomiaru wymiernego obniżenia kosztów związanych z wykonywaniem niektórych czynności. Większa specjalizacja danego podmiotu może prowadzić do redukcji nakładów potrzebnych do przeprowadzenia określonych działań, co nie jest możliwe w przypadku tak wielkich instytucji jak Policja, która z założenia musi pozostać elastyczna i być w stanie radzić sobie z wieloma różnymi od siebie aspektami prewencji, wykrywania i ścigania przestępstw. Ta kategoria nie budzi również wątpliwości wśród badanych i jest rozumiana intuicyjnie. Wydaje się naturalne, że redukcja kosztu szkolenia pracowników prywatnych, którzy wykonując wąsko wyspecjalizowany katalog czynności przekłada się wprost na obniżenie kosztu funkcjonowania całego aparatu. Jednocześnie otwarta konkurencja, możliwa pomiędzy podmiotami prywatnego sektora sprawia, że ekonomika rozwiązania optymalizuje się sama, stanowiąc wypadkową pomiędzy ceną a jakością.

Efektywność jest rozumiana nie jako prosta statystyczna liczba opisująca ilościowo poziom radzenia sobie z poprawnym wykonywaniem określonych czynności, ale biorąca również pod uwagę jakość owego wykonania. Nie da się ukryć, iż w instytucjach porządku publicznego pierwszym priorytetem jest rozwiązanie jak największej liczby problemów, z tego tytułu czasami pomijany jest aspekt wpływu samych czynności na osoby w nie zaangażowane. Obywatelowi zdarza się skarżyć nie tyle na sensowność czynności przeprowadzanej przez funkcjonariusza czy jej skuteczność, co na długość oczekiwania lub przebieg samego procesu. Firmy prywatne, mając większą łatwość w weryfikacji zmieniających się w czasie kompetencji pracowniczych, mogą sprawniej ingerować w sposób w jaki ich podwładni wykonują dane działanie. Wraz z postępem cywilizacyjnym idzie w parze zwiększenie oczekiwań co do jakości obsługi. Ten trend nie omija także usług w sektorze bezpieczeństwa publicznego czy prywatnego. Wolnorynkowa konkurencja jest najłatwiejszym, w społecznym odbiorze, sposobem na zapewnienie stałego wzrostu jakości tego parametru.

Demokratyzacja była jedną z najbardziej rozwiniętych opisowo kategorii w badaniu z tytułu zakładanych przez autora trudności w zrozumieniu tej koncepcji przez respondentów. Okazało się, że było to założenie poprawne, aczkolwiek dzięki jasnemu opisowi udało się uzyskać dokładnie opisujące rzeczywisty stan rzeczy wyniki. Za tą kategorią stoi założenie o suwerenności obywateli i ich nadrzędności względem funkcjonariuszy wykonujących swoje ustawowe zadania. W historii naszego kraju takie podejście nie jest czymś tradycyjnym i oczywistym, gdyż przez długi czas służby działające w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego nie kojarzyły się z działaniem na rzecz dobra ogólnonarodowego, a raczej na korzyść

³ L. Chambliss, W. Perry, *Police Privatization in Police and Law Enforcement*, Thousand Oaks 2011.

klasy rządzącej czy wręcz były utożsamiane ze strażnikami interesów innego mocarstwa. Po przemianach ustrojowych w 1989 roku zagubiła się gdzieś dyskusja i refleksja na temat tego jak społeczeństwo odbierze zmianę Milicji Obywatelskiej rozformowanej w 1990 i zastąpionej przez Policję, a także z czym w zakresie idei ten proces powinien się wiązać. W chwili obecnej, zwłaszcza w krajach kultury anglosaskiej dominuje pogląd, iż społeczeństwo, które *de facto* jest płatnikiem usług policyjnych, powinno mieć większą możliwość kontroli nad sposobem ich wykonywania, wyborem kierunku rozwoju czy priorytetyzacji. Większa prywatyzacja w zakresie niektórych form czynności policyjnych sprzyja tej kontroli, gdyż o wiele łatwiej kontrolować i wyciągać konsekwencje w stosunku do firmy prywatnej niż do instytucji Policji. Co więcej daje to też możliwość szybszych zmian w razie, gdy standard świadczonych usług odbiega od oczekiwań. Jednocześnie w momencie, w którym zdarzają się niepożądane sytuacje społeczeństwo czuje, że jest za nie odpowiedzialne w większym stopniu niż w dotychczas funkcjonującym układzie.

Po stronie negatywnych czynników kojarzonych z prywatyzacją niektórych działań policyjnych autor postanowił skupić się na skuteczności, etyce i odpowiedzialności. Wszystkie wymienione w zasadzie dotyczą rezultatów funkcjonowania osób zatrudnionych w prywatnych podmiotach realizujących zadania policyjne.

Skuteczność jest prostym w odbiorze społecznym parametrem określającym jak wiele zadań stojących przed Policją jest faktycznie realizowanych. Nie chodzi tutaj o sposób realizacji, czy też czas, lecz o efekt końcowy w postaci zapewnienia bezpieczeństwa, czy ujęcia osoby, która popełniła czyn karalny. Sama wartość tego parametru jest z psychologicznej perspektywy nie do przecenienia, gdyż warunkuje ona poczucie bezpieczeństwa. W sytuacji, w której ogół społeczeństwa odbiera działania Policji jako skuteczne, trudno jest przekonać obywateli do pomysłu przerzucenia odpowiedzialności za realizację części owych zadań na podmioty prywatne. W myśl zasady niereperowania czegoś, co nie jest zepsute, ludzie nie są skorzycy do przychylności względem pomysłu wprowadzania zmian w instytucji, o której możliwościach skutecznego działania mają pozytywne zdanie. Brak skuteczności może też być inaczej tłumaczony w przypadku podmiotu prywatnego, a inaczej w przypadku Policji. Nieskuteczny podmiot prywatny może być oskarżany o obniżanie kosztów funkcjonowania w celu maksymalizacji swoich profitów. W ramach takiej optyki skuteczność schodzi na dalszy plan i zostaje zastąpiona kapitalistyczną kalkulacją w ramach wykonywania czynności, w których jest ona bezzasadna. Wyobraźmy sobie sytuację, w której Policjant kończy realizować już rozpoczętą czynność, ponieważ minęła określona godzina. Nie chodzi tutaj o procedury czy zachowanie zgodne z kodeksem pracy, ale o determinację i upór, który w przypadku Policjanta decyduje o jego skuteczności.

W bezpośrednim nawiązaniu do omówionej powyżej właściwości stawia się sprawę standardów etycznych. Kodeks etyki policjanta jest bowiem elementem poznawanym już podczas kursu podstawowego. Tak wczesne wprowadzenie tego zestawu reguł pozwala na dobrą ich internalizację i po określonym czasie stają się

one drugą naturą – konstytutywną częścią jego tożsamości. Trudno oczekiwać, aby w firmach prywatnych obowiązywały takie same standardy szkolenia i taka sama zwarta kultura organizacyjna jak w instytucji państwowej z długoletnimi tradycjami. Firmy prywatne zatrudniają często pracowników, dla których określona praca jest szczyblem w karierze – w takim przypadku oczekiwanie, że nie wykorzystają oni nadarżającej się okazji w myśl wyższego dobra takiego jak wizerunek organizacji, nosi znamiona myślenia życzeniowego⁴. Naturalnie te obawy nie dotyczą sytuacji, w których pracownik cywilny nie styka się bezpośrednio z materiałami wrażliwymi, ale wyobraźmy sobie prywatyzację części zadań analitycznych i powierzenie ich wyspecjalizowanym firmom, w których pracują pracownicy, mogący zostać skuszeni do przejścia do konkurencyjnej firmy. Zwykle takie nieetyczne praktyki wiążą się z udostępnianiem nowemu pracodawcy części informacji stanowiących tajemnicę poprzedniego pracodawcy. Wystarczy sobie wyobrazić, co mogłyby zrobić organizacje przestępcze z odpowiednimi informacjami wydobytymi od pracowników firm cywilnych.

Ostatnie zagrożenie jest związane z odpowiedzialnością za uprzednio omówione elementy. Jak wykazaliśmy wcześniej praca funkcjonariusza Policji kojarzy się społecznie z pewnym długoterminowym wyborem życiowym. Strach przed utratą posady z powodu nieetycznego zachowania jest czymś w co obywatel wierzy, a dyscyplinarne zwolnienie stanowi adekwatną karę za rażące naruszenia popełniane podczas wykonywania obowiązków służbowych. Z firmami prywatnymi sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdyż z jednej strony można od nich oczekiwać kar w momencie złego wywiązywania się przez nie z powierzonych zadań, a z drugiej strony należy się spodziewać, że z chwilą kiedy dla danego przedsiębiorstwa biznes zacznie być opłacalny, zwyczajnie będzie ono szukać drogi wyjścia z niego z jak najmniejszą szkodą dla siebie. W świadomości społecznej kary dyscyplinarne to coś, co faktycznie dotyka funkcjonariusza i dla reszty jest skutecznym elementem odstrasającym⁵, natomiast w przypadku pracowników cywilnych w firmach prywatnych, z uwagi na dużą elastyczność dzisiejszego rynku pracy, nie jest to wystarczająca bariera chroniąca przed zachowaniami niepożądanymi.

Powyższy agregat nie wyczerpuje naturalnie wszystkich możliwych kombinacji zalet i wad związanych z prywatyzacją części czynności policyjnych. Jego zadaniem jest wybór tych najbardziej społecznie istotnych i nośnych – takich które poprzez wpływ na wyobrażenie ludzi mogą w konsekwencji prowadzić do określonej reakcji podczas wykonywania czynności poprzez pracowników firm prywatnych. Jednocześnie z materiału zebranego za pomocą stworzonej na jego podstawie macierzy, można wysnuć wnioski dla praktyki prywatyzacyjnej, wykraczające poza te przedstawione przez autora poniżej.

⁴ R. Kalesnykas, *Privatization processes of policing in Lithuania*, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis 2007, nr 3, S. 14-24.

⁵ C. Klockars, *The idea of police*, Newbury Park 1985.

Badania własne

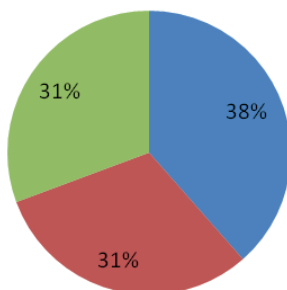
Aby dokonać pomiaru opisanego w poprzedniej części agregatu problemowego, przeprowadzono badanie ankietowe na losowo wybranej próbie 100 osób. Z próby na bieżąco eliminowano obserwacje będące odpowiedziami osób pracujących w służbach porządku publicznego lub podmiotach realizujących w tej chwili część zadań policyjnych (takich jak agencje ochrony). Ten zabieg miał na celu uzyskanie wyników niezapośredniczonych przez osobisty stosunek do zagadnienia powodowany wykonywanym zawodem. Autor przychylił się do stanowiska, w myśl którego zdanie osób związanych z tymi zawodami byłoby ciekawym uzupełnieniem przedstawianego tutaj wysiłku badawczego, ale z uwagi na ścisłe określenie celu artykułu, wyrażone we wstępie, stoi na stanowisku, iż powinno się takiego porównania dokonać w osobnej pracy. W badaniu wzięto pod uwagę podstawowe wskaźniki demograficzne – w badaniu wzięło udział 55% respondentów płci męskiej oraz 45% respondentów płci żeńskiej. Średnia wieku wszystkich badanych osób wynosiła 33,89 natomiast mediana wieku 31 lat. Badanych filtrowano również ze względu na deklarowane przez nich zrozumienie procesu prywatyzacji zadań policyjnych – osoby, które przyznały, że z problemem się nie spotkały i nie wiedzą nic na jego temat nie brały dalszego udziału w badaniu. Ostateczna liczba obserwacji w całej próbie po spełnieniu powyżej opisanych założeń wraz z zastrzeżeniem kompletności odpowiedzi wyniosła 100 osób. W pierwszej kolejności badani odpowiadali na 2 pytania dotyczące wyselekcjonowanych i opisanych wcześniej korzyści i zagrożeń płynących z prywatyzacji zadań policyjnych mając je uszeregować od najbardziej istotnego ich zdaniem do najmniej istotnego. Dla przejrzystości wyводу nie będziemy tutaj przypominać opisu poszczególnych zagadnień, gdyż autor dokonał tego w poprzedniej części. Następnie te zagadnienia zostały przeliczone i przedstawione w formie graficznej. W pierwszej kolejności przedstawiamy ocenę zagrożeń związanych z prywatyzacją niektórych zadań policyjnych.

Rozkład wyników wskazuje na brak jednoznacznie określonej i skryształizowanej grupy czynników, które w społecznym odbiorze byłyby głównym źródłem zagrożenia związanego z prywatyzacją zadań policyjnych. Być może wskazuje to na podział na grupy wedle określonych kryteriów badanej zbiorowości, które to powodują, że poszczególne czynniki jawią się jako bardziej istotne od pozostałych. Nieznacznie na prowadzenie wysuwa się strach przed spadkiem skuteczności w przypadku wykonywania czynności przez podmioty prywatne. Nie jest to wynik zaskakujący, zważywszy że badania na znacznie większych próbach⁶ wskazują, iż skuteczność pracy policjantów jest oceniana wysoko.

⁶ Polskie Badanie Przeszłości. KWP Warszawa 2014 Strona Internetowa KSP [<https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjABahUKewjf0amhIbIAhWG7xQKHT5LBCA&url=http%3A%2F%2Fisp.policja.pl%2Fdownload%2F12%2F5096%2FraportPBP2014.pdf&usg=AFQjCNFsoN9ckJnRXmcAe6zmFV-OCMNE0w&sig2=GhmzaiLfpAgcUrg6hyZHNw>], (07.09.2015)

Minusy prywatyzacji zadań policyjnych

■ Skuteczność ■ Etyczność ■ Odpowiedzialność

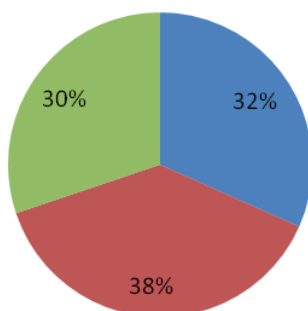


Wykres 1. Społecznie percypowane zagrożenia związane z prywatyzacją zadań policyjnych
Źródło: Opracowanie własne

Ten wynik stanowi jednak dodatkową informację – wskazuje, że spadku owej cenionej skuteczności polskiej Policji respondenci boją się najbardziej. Z jednej strony wskazuje to również, że tak etyczne zachowanie potencjalnych pracowników firm prywatnych jak i odpowiedzialność tychże firm za wykonywanie czynności, a także za zachowanie i działania owych pracowników, jest mniej istotna niż skuteczność. Ten pragmatyzm znajduje swoje odzwierciedlenie również w percypowanych społecznie korzyściach.

Plusy prywatyzacji zadań policyjnych

■ Oszczędność ■ Demokratyzacja ■ Efektywność



Wykres 2. Społecznie percypowane korzyści związane z prywatyzacją zadań policyjnych
Źródło: Opracowanie własne

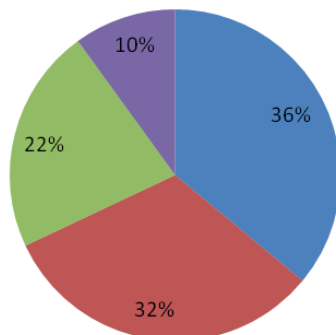
Jak widać efektywność, która dla przypomnienia nie jest tylko prostym miernikiem liczby spraw zakończonych korzystnie, ale zawiera w sobie elementy podejścia do obywatela i w pewnym sensie „jakości” obsługi przez pracownika, jest w zasadzie najmniej istotnym dla respondentów elementem. Pośrednio wskazuje to na korzystną z punktu widzenia społecznego ocenę instytucji Policji jako nieodbiegającej standardami komunikacji z obywatelem od firm sektora prywatnego, oferujących usługi w innych dziedzinach. Ten wynik może być już nieco zaskakujący, gdyż o ile nikt nie kwestionuje wiary w skuteczność Policji, o tyle często zgłasza się zastrzeżenia, co do sposobu pracy funkcjonariuszy, który w opinii społecznej mógłby być bardziej przyjazny żyjącemu w zgodzie z prawem obywatelowi. Ten rezultat badawczy wskazuje jednak, że nie jest to tak istotne jak mogłaby wskazywać ekspozycja medialna, z jaką zwykle wiążą się niedoskonałości komunikacji interpersonalnej wśród funkcjonariuszy, ujawniane za pośrednictwem nagrań zamieszczanych na popularnych serwisach społecznościowych. Co ciekawe, oszczędność też nie jest tutaj czynnikiem najbardziej z punktu widzenia społecznego istotnym. Możliwe, że prywatyzacja kojarzy się ludziom podświadomie ze zwiększeniem kosztów, a nie ich zmniejszeniem – nawet pomimo usytuowania tej kategorii po stronie plusów rozwiązania. Elementem, który wysuwa się najbardziej na prowadzenie, jeśli chodzi o korzyści, jest demokratyzacja. Wskazuje to nie tyle na obawy społeczeństwa o jakość czy koszt pracy Policjantów, a o nadzór nad nimi sprawowany przez organa administracji centralnej. Najwyraźniej społeczeństwo chce mieć większą kontrolę nad rozliczaniem jakości obsługi ze strony podmiotów wykonujących omawiane zadania i z tego tytułu prywatne firmy – pracujące w ramach procedur konkursowych oferują większą możliwość ewentualnego oddziaływania na nie w celu dostosowania usług do oczekiwań klienta. Może to być wynikiem faktu, że jakkolwiek społeczeństwo ma zaufanie do instytucji Policji i jej możliwości – to nie darzy zaufaniem zwierzchników, czyli klasy politycznej. W takich okolicznościach wynik ten jest w pełni uzasadniony i spójny z dotychczasowymi ustaleniami.

Na koniec pozostawiliśmy ogólną ocenę prywatyzacji zadań policyjnych jako procesu. Celowo została użyta skala 4-stopniowa, aby uniknąć sytuacji, w której respondenci będą maskować swoje preferencje wskazując odpowiedź graniczną.

Jak widać wyniki tego konkretnego pytania nie pozostawiają wątpliwości lub miejsca na dowolność interpretacyjną. W przeważającej większości respondenci oceniają zamysł prywatyzacji niektórych zadań policyjnych jako negatywny (36% respondentów) lub umiarkowanie negatywny (32%). Zdecydowanie korzystnie do problemu odniósł się tylko 1 respondent na 10 badanych osób. Widać więc, że zagrożenia w opinii społeczeństwa przeważają na chwilę obecną nad korzyściami. Naturalnie wszystko to odnosi się nie do rzeczywistych stanów faktycznych, a do ich społecznej percepcji. Autor zakłada możliwość, iż w polskiej tradycji nowożytniej słowo prywatyzacja nie zawsze ma jednoznacznie pozytywne konotacje. Rodzi to opór społeczny przed oddawaniem tak istotnych funkcji jak sprawowanie pieczy nad bezpieczeństwem nawet w drobnym ułamku pod opiekę podmiotów prywatnych.

Stosunek do prywatyzacji zadań policyjnych

■ Negatywny ■ Umiarkowanie negatywny ■ Umiarkowanie pozytywny ■ Pozytywny



Wykres 3. Stosunek do prywatyzacji zadań policyjnych

Źródło: Opracowanie własne

Ów brak akceptacji może też wynikać z chęci utrzymania skuteczności czynności policyjnych, które dają obywatelowi nie tylko poczucie bezpieczeństwa, ale w połączeniu z orzecznictwem sądów stanowią podstawę dla funkcjonowania poczucia sprawiedliwości, bez którego trudno o przestrzeganie umowy społecznej. Niechęć ta może być również wynikiem silnie zakorzenionej tradycji, wedle której funkcjonariusz Policji jest osobą, na której interwencję można liczyć w każdej sytuacji. Pracownik firmy prywatnej, powołanej do ściśle określonego celu, może skupiać się tylko i wyłącznie na jego realizacji i odżegnywać się od wykonywania dodatkowych czynności – nawet takich, które zwykle są przeprowadzane przez Policjantów. Taka niechęć ma jeszcze jeden bardzo istotny wymiar. Może być podstawą do zakładania pewnych konsekwencji w sferze psychologiczno-społecznej, na które powinni zwrócić uwagę decydenci podczas procesu prac nad konkretnym kształtem uregulowań prawnych. Owe konsekwencje są jednak daleko odbiegającymi od wyników konkluzjami autora, w związku z tym został im poświęcony osobny paragraf.

Ryzyka i szanse związane ze społecznym odbiorem prywatyzacji niektórych czynności policyjnych

Konsekwencją opisanych powyżej wyników badań jest namysł autora nad wpływem niechęci społecznej do prywatyzacji części zadań policyjnych. Wpływ ten przejawiać się będzie w postawach prezentowanych w stosunku do cywilnych osób wykonujących te sprywatyzowane czynności, które stanowić mogą podsta-

wę do konfliktu z obywatelem⁷. W przypadku formacji policyjnej katalog tych czynności (w szczególności środki przymusu bezpośredniego) jest zwykle kojarzony z „karzącą ręką” systemu dogłębniego przestrzegania umowy społecznej. Elitarność służby policyjnej pozwala, zdaniem autora niniejszego tekstu, poradzić sobie obywatelowi z ewentualnym ograniczeniem jego podstawowych wolności (takich jak prawo do swobodnego poruszania się). Policjant jest bowiem szczególnym przypadkiem powołanym przez obywateli, aby strzec prawa. Nie można tego samego powiedzieć o pracowniku firmy prywatnej, którego stosunek pracy nie obliguje do działania w każdym czasie, niezależnie od tego czy w danym momencie jest na służbie czy też nie. O wiele łatwiej jest więc obywatelowi natknąć się na doniesienia o działaniach, które funkcjonariusze podjęli pomimo znacznego ryzyka w celu ochrony dóbr obywateli. Na drugim biegunie mamy do czynienia z fragmentaryzacją czynności i wyspecjalizowaniu się prywatnych podmiotów tylko i wyłącznie w określonych ich aspektach. Wyobraźmy sobie przypadek podmiotu wyspecjalizowanego w obróbce wizyjnej materiału z przydrożnych fotoradarów oraz wysyłaniu wezwań do zapłaty związanych z naruszeniem przepisów uwiecznionym na rzeczonych zdjęciach. O ile interweniujący policjant wydziału ruchu drogowego korzysta ze społecznego rozmycia się emocji negatywnych jak i pozytywnych na ogół formacji policyjnych, innymi słowy pomimo tego, że w tej chwili występuje w roli negatywnej – osoby, która nakłada karę, to jednak kierowca podświadomie kojarzy służbę policyjną także z korzystnymi dla niego działaniami (jak zatrzymywanie kierowców pod wpływem alkoholu czy udrażnianie ruchu w przypadku awarii sygnalizacji świetlnej na dużych skrzyżowaniach), o tyle osoba pracująca w firmie zajmującej się tylko i wyłącznie nakładaniem mandatów zawsze będzie budzić tylko i wyłącznie odczucia negatywne. Doskonałym przykładem na funkcjonowanie tego efektu były firmy prywatne zakładające blokady za parkowanie na terenie wspólnot mieszkaniowych, wielokrotnie ukarani kierowcy wyrażali swoje oburzenie i sprzeciw w stosunku do ograniczania ich prawa przez osobę niebędącą funkcjonariuszem Policji czy straży miejskiej, abstrahując od zgodności z prawem takiego rozwiązania.

Jednym z bardziej ryzykownych czynników związanych z prywatyzacją zadań policyjnych jest zmniejszenie odporności systemu bezpieczeństwa na efekty radykalizacji się ugrupowań o charakterze kontestacyjnym. Rzadko zwraca się uwagę na to, iż jedną z reakcji na poczucie krzywdy – realnej lub wyobrażonej, spowodowanej przez system jest często przelewanie na jego funkcjonariuszy lub osoby odpowiedzialne za utrzymywanie ładu w owym systemie agresji i frustracji. Z tego powodu funkcjonariusze padają ofiarami ataków nie tylko ze strony osób, które próbują system wykorzystać dla osiągnięcia własnych korzyści, ale także tych, które czują się niesprawiedliwie przez niego potraktowane. W przypadku funkcjonariuszy przed moralnymi dylematami chroni ich hierarchia służbowa i obowiązki

⁷ K. Nalla, R. Graeme, *Public versus private control: A reassessment*, Journal of Criminal Justice 1991, Vol. 19, p. 537-547.

wykonania rozkazu⁸, w przypadku pracowników firm prywatnych zdaniem autora o wiele łatwiej o sytuację, w której osoba taka współczując staje się cichym stronnikiem osoby uznającej się za pokrzywdzoną. Co więcej – obywatel będzie wymagał więcej empatii i zrozumienia dla swojej sytuacji od innego pracownika cywilnego niż od funkcjonariusza, który jednoznacznie kojarzy się z nieprzejednanym obliczem sprawiedliwości. W tej sytuacji ryzyko, iż pracownik cywilny, dla którego praca w danej firmie jest jednym z elementów kariery, a nie jak w przypadku służby – życiowym powołaniem, może w swoim systemie wartości zacząć – w celu redukcji dysonansu poznawczego – deprecjonować system, którego reprezentowanie należy do jego obowiązków. Odległość jaka dzieli umniejszanie wartości od kontestacji, a w konsekwencji od konfrontacji z systemem jest wypadkową wielu osobowościowych i sytuacyjnych właściwości danej osoby. Niemniej ugrupowania radykalizujące o wiele łatwiej niż Policję mogą znajdować zwolenników w firmach prywatnych, a co za tym idzie uzyskiwać dostęp do zasobów mogących multiplikować czynione przez owe ugrupowania szkody.

Żeby jednak przedstawić pełen obraz, należy napisać o pewnego rodzaju szansie, którą niewątpliwie niesie za sobą, zwłaszcza w dłuższej perspektywie, prywatyzacja niektórych czynności policyjnych. Konkurencyjny rynek podmiotów prywatnych, zakładając odpowiedni okres czasu, doprowadzi do podnoszenia standardów usług przy jednoczesnym maksymalizowaniu wydajności⁹. Prywatne przedsiębiorstwa nie mogą liczyć na ratunek ze strony budżetu w sytuacjach awaryjnych, w związku z czym w określonym horyzoncie czasowym na rynku pozostaną te, które rzeczywiście są najbardziej wydajne. Jeśli doprowadzi to do odciążenia Policji i przesunięcia jej zasobów na te elementy, które w myśl wyników tych badań są mało prawdopodobne do zrealizowania w naszych polskich warunkach przez podmioty prywatne – to znaczy wszelkie aktywności związane z bezpośrednim kontaktem z obywatelem, to zyskane zasoby będą tylko podnosiły kompetencje funkcjonariuszy w tym względzie i cementowały dominującą rolę Policji w zakresie tych czynności. Zdaniem autora taki podział byłby z punktu widzenia opisanych trendów nie tylko korzystny, ale i naturalny. Trudno jednak oszacować bez głębokiej analizy ekonomiczno-społecznej, jak długi okres musiałby upłynąć, aby konkurencja w podmiotach prywatnych mogła doprowadzić do jednoznacznego i niezaprzeczalnego z perspektywy obywatela poprawienia się jakości ich usług na poziomie uzasadniającym ich istnienie. W tym samym czasie widoczna łatwość w zmienianiu prywatnych firm niedających rady sprostać wymogom społecznym w zakresie jakości usług, służyłaby dobrze postulatowi demokratyzacji, a co za tym idzie niedającej się przecenić cegiełce w budowaniu sprawniej funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego.

⁸ C.B. Klockars, *The Dirty Harry Problem*, Annals of the American Academy of Political and Social Science 1980, Vol. 452, The Police and Violence, p. 33-47.

⁹ J.M. Wilson, *Articulating the Dynamic Police Staffing Challenge: An Examination of Supply and Demand*, Policing: An International Journal of Police Strategies and Management 2012, Vol. 35, p. 2.

Prywatyzacja zadań policyjnych niesie za sobą wiele korzyści, które w krótkim horyzoncie czasowym są dla decydentów kuszącym sposobem łatania dziur w finansach publicznych¹⁰. Prezentowane przez niektórych polityków poglądy traktujące prywatyzację zadań policyjnych jako pomysł w całości dobry albo w całości chyby, nie znajdują odzwierciedlenia w pojawiających się zagrożeniach związanych z tym procesem. Jak widać na przykładzie krótkiego badania własnego przedstawionego w poprzednim rozdziale, nie można się oprzeć wrażeniu, że społeczeństwo nie podziela optymizmu niektórych decydentów i z rezerwą podchodzi do możliwości i sensowności przejmowania przez podmioty prywatne zadań dotychczas realizowanych przez policję. W demokratycznych krajach takie wątpliwości powinny stać się podstawą dla głębszego namysłu nad zagadnieniem i ewentualnej rewizji jego założeń. W sprzeczności z zasadami naukowego dyskursu byłoby pominięcie przez autora własnych przemyśleń dotyczących zagrożeń płynącego z prywatyzacji zadań policyjnych. W tej chwili mamy do czynienia z sytuacją, w której osią problemu jest ilość uprawnień, jakie można przesunąć na podmioty prywatne, nie powodując destabilizacji systemu zapewniania bezpieczeństwa obywatelom. Jeśli przeniesiemy ciężar refleksji na biegun nie tyle konsekwencji, ile możliwości jakie daje posiadanie owych prerogatyw osobom o niskich standardach etycznych, możemy dojść do ciekawej konstatacji. Firmy prywatne mogą obniżać koszty funkcjonowania, nie prowadząc rygorystycznej selekcji pracowników, a w późniejszym czasie skrupulatnego ich monitorowania. Być może taki proces podnosiłby koszty do poziomu, w którym różnica w ekonomii rozwiązań nie uzasadniałaby jego wdrożenia. Gorsze praktyki w selekcji pracowników mogą prowadzić do prześlizgiwania się przez proces rekrutacyjny osób o niewystarczających predyspozycjach etycznych, wymaganych w niektórych czynnościach. Co więcej nie można stwierdzić, iż większa łatwość w zwalnianiu takich pracowników, niż ma to miejsce w przypadku formacji policyjnej, będzie ten trend neutralizowała, bowiem duża rotacja na stanowiskach w dowolnym przedsiębiorstwie nie sprzyja wykształcaniu się pozytywnych relacji w stosunku do własnej pracy. W tym momencie warto podkreślić istotną rolę kultury organizacyjnej. Osoby te, w przeciwieństwie do policjantów, nie posiadają etosu zawodowego. Brak tego elementu może powodować większą ich podatność na działania zmierzające do wykorzystania ich uprawnień w celach przestępczych¹¹. Policjanci często funkcjonują w ramach swojego systemu reprezentacji w skrajnej opozycji do ludzi łamiących prawo. Sam proces szkolenia, później hierarchia awansu zawodowego powodują większą immersję w rolę. Pełniona funkcja staje się dla funkcjonariusza jednym z desygnatów życiowej tożsamości. Sprzyjają temu wszystkie emblematy poczynszy od munduru poprzez stopnie służbowe, a na odznaczeniach

¹⁰ A. Travis, Z. Williams, *Revealed: government plans for police privatization*, The Guardian, <http://www.theguardian.com/uk/2012/mar/02/police-privatisation-security-firms-crime> (3.02.2012).

¹¹ M. Huggins, *Urban Violence and Police Privatization In Brazil: Blended Invisibility*, Social Justice 2000, Vol. 27, p. 2.

kończąc. Wszystkie zawody, w których ludzie pełnią służbę cechują się podobną charakterystyką, natomiast nawet pomimo tego czynnik zdarzają się przypadki transgresji. W przypadku pracowników cywilnych możemy mieć do czynienia z postawą oportunistyczną, zmienną w zależności do towarzyszących konkretnym wydarzeniom okoliczności. Taka postawa do wykonywanej pracy zawsze będzie skutkowałą obniżeniem jej wydajności, a to w samej rzeczy stanowić miało jedno z głównych beneficjów proponowanych rozwiązań. To co wydaje się oczywiste na papierze może zostać pokrzyżowane przez czynnik ludzki, trudny do oszacowania w mierzalnych kategoriach. Warto na koniec wspomnieć, iż ta konkluzja płynie z badania przeprowadzonego w stu procentach na osobach niepracujących w Policji ani w podmiotach już realizujących zadania o charakterze policyjnym. Skoro więc osoby te stanowią pulę potencjalnych przyszłych pracowników owych firm, ich brak wiary w sensowność opisywanych rozwiązań będzie przyczyniał się do obniżenia samooceny a to w konsekwencji może się przekładać na niższą jakość wykonywanych zadań¹². Co bardzo ważne do podkreślenia istnieje bardzo wiele czynności policyjnych, w których element opinii społecznej nie odgrywa wielkiej roli z uwagi na ich oderwanie od bezpośredniego kontaktu z obywatelem. Prywatyzowanie w pierwszej kolejności tych czynności, które nie dotyczą ludzi bezpośrednio, wydaje się być logiczną i uprawnioną konkluzją biorącą pod uwagę przedstawione w artykule postulaty.

¹² M.R. Barrick, M.K. Mount, *The big five personality dimensions and job performance: A meta-analysis*, Personnel Psychology 1991, Vol. 44, p. 1-26.

mł. kpt. Artur Luzar

Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie

dr Joanna Stojer-Polańska

Instytut Studiów Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu

*Już od dłuższego czasu gęś coś przeczuwała.
- Kim jesteś i dlaczego się za mną skradasz?
- Miło, że mnie wreszcie zauważyłaś - powiedziała śmierć.
- Jestem śmierć.
Gęś przeraziła się.
Trudno jej się dziwić.
- Przyszedłś po mnie? - zapytała.
- Jestem przy tobie od twoich narodzin, tak na wszelki wypadek¹.*

Działania ratownicze czy humanitarne? Aspekty poszukiwania i podejmowania zwłok z obszarów wodnych przez Państwową Straż Pożarną

Nie ulega wątpliwości, że zwłokom i szczątkom ludzkim należy się odpowiednie traktowanie związane z uszanowaniem godności człowieka. Trudno traktować zwłoki tak samo jak żywego człowieka, z drugiej strony nie są przecież rzeczą. Wynika to zarówno z norm prawnych, obyczajowych, a także religijnych. Przepisy prawa karnego przewidują karalność zachowania polegającego na bezczeszczeniu zwłok ludzkich, jak również zachowań mających na celu naruszenie miejsca pochówku². Przedmiotem ochrony prawnokarnej jest szacunek wobec zmarłych i ochrona miejsca ich spoczynku³.

¹ W. Erlbruch, *Gęś, śmierć i tulipan*, Warszawa 2009, wyd. Hokus Pokus, tł. Ł. Żebrowski.

² Art. 262 Kodeksu karnego: § 1. Kto znieważa zwłoki, prochy ludzkie lub miejsce spoczynku zmarłego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. § 2. Kto ograbia zwłoki, grób lub inne miejsce spoczynku zmarłego, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

³ M. Mozgawa, *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu* [w:] *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, M. Mozgawa (red.), Warszawa 2010, s. 532.

Zgodnie z normami obyczajowymi przyjętymi w europejskiej kulturze, zwłoki należy pochować w ziemi lub poddać kremacji. Istnieją również normy religijne dotyczące postępowania ze zwłokami. Przykładowo przepisy prawa kanonicznego dotyczące pochówku zwłok zawarte są w kanonie 1176 Kodeksu prawa kanonicznego⁴.

Uczestnictwo w uroczystości pogrzebowej, nazywanej często ostatnim pożegnaniem, a następnie dokonanie pochówku/kremacji umożliwia złagodzenie traumy po utracie człowieka. Oczywiście nie dzieje się to od razu. Znane są jednak przypadki, kiedy przez długi czas zwłok nie udało się odnaleźć (np. pod wodą, kiedy z okoliczności zdarzenia wynika, że ciało w wodzie jest, ale trudno wskazać dokładne jego umiejscowienie) lub wydobyć (np. w zawałonej kopalni, kiedy przez kilka tygodni nie udaje się odszukać ciał górników), co było szczególnie trudne dla rodziny osoby zmarłej. Jeszcze trudniejsze do odreagowania dla rodziny są przypadki zaginięć, w których nie jest wiadomy los osoby zaginionej. Właściwie osoby takie przeżywają ciągły stres, ponieważ z jednej strony istnieje nadzieja na odnalezienie osoby żywej, z drugiej zaś niepewność może także doprowadzić do zaburzeń na tle psychicznym, ponieważ jest to tzw. niejednoznaczna strata wymuszająca życie w ciągłym zawieszeniu.

Wersje kryminalistyczne zdarzenia

Z różnych przyczyn ciało człowieka może znajdować się w miejscu, z którego trudno je wydobyć. Miejszem takim może być środowisko wodne. Definicja obszaru wodnego zawarta jest w Ustawie o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych⁵. W praktyce spotykamy się z sytuacjami, kiedy zwłoki osoby znajdują się w akwenu wodnym w wyniku nieszczęśliwego przypadku, w wyniku działania osób trzecich oraz w wyniku zachowania autoagresywnego lub suicydalnego.

⁴ Kodeks prawa kanonicznego, kanon 1176 § 1. Wierni zmarli powinni otrzymać pogrzeb kościelny, zgodnie z przepisem prawa. § 2. Pogrzeb kościelny, w którym Kościół wyprasza duchową pomoc zmarłym, okazuje szacunek ich ciału i równocześnie żywym niesie pociechę nadziei, należy odprawiać z zachowaniem przepisów liturgicznych. § 3. Kościół usilnie zaleca zachowanie pobożnego zwyczaju grzebania ciał zmarłych. Nie zabrania jednak kremacji, jeśli nie została wybrana z pobudek przeciwnych nauce chrześcijańskiej. Za: <http://www.zaufaj.com/component/content/article/38-prawo-kanoniczne-4/59-osoby-ktorym-nalezy-udzielic-lub-odmowic-pogrzebu-kościelnego-kanon-1166-1204.html> (25.06.2015).

⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. z 2011, Nr 208, poz. 1240. Przez obszar wodny rozumie się „wody śródlądowe oraz wody przybrzeżne w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2005, Nr 239, poz. 2019, z późn. zm., a także kąpielisko, miejsce wykorzystywane do kąpieli, pływalnię oraz inne obiekty dysponujące nieckami basenowymi o łącznej powierzchni powyżej 100 m² i głębokości ponad 0,4 m w najgłębszym miejscu lub głębokości powyżej 1,2 m”.

Samobójstwa

Liczba samobójstw rośnie, z roku na rok coraz więcej osób podejmuje zachowania suicydalne⁶. Statystyki policyjne pokazują, że zachowań takich jest wiele – w roku 2014 ponad 6 tysięcy osób odebrało sobie życie. Zdecydowanie częściej próby samobójcze są podejmowane przez mężczyzn niż kobiety, zaś metodą najczęściej wybieraną jest powieszenie⁷. Stosunkowo rzadko wybierana jest metoda przez utopienie⁸. Są znane przypadki, kiedy osoba chora psychicznie wchodziła do rzeki w celu popełnienia samobójstwa (zdarzenie w Krakowie: samobójstwo poprzez utopienie w Wiśle) lub też pozbawiała się życia poprzez skok z wysokości do zbiornika wodnego (zdarzenie w Krakowie: skok do obszaru wodnego Zakrzówek).

Nieszczęśliwe wypadki

Przez nieszczęśliwe wypadki rozumiemy sytuacje, kiedy doszło do śmierci, ale bez działania lub zaniechania osób trzecich i bez intencji śmierci w działaniu ofiary tego zdarzenia⁹. Zwłoki znajdują się w akwenie wodnym z powodu utonięcia (np. spowodowanego brakiem umiejętności pływackich, wcześniejszym spożywaniem alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych), przypadkowego upadku z wysokości do wody (np. upadek z mostu, upadek podczas wspinaczki nad zbiornikiem wodnym) lub poprzez wypadnięcie (z łódki, ze statku itp.). Liczba utonięć jest spora, według danych Policji w 2014 roku utonęło w Polsce 646 osób¹⁰. Szczególnie w okresach wakacyjnych obserwuje się

⁶ <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/samobojstwa> (25.06.2015).

⁷ <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/samobojstwa/110594,Samobojstwa-2014.html> (25.06.2015). Wg danych Policji za rok 2014 na 10 207 zamachów samobójczych (usiłowanych i dokonanych), 6 582 razy wybraną metodą było powieszenie, zaś utopienie 113.

⁸ Na podstawie wyników badań przedstawionych w przez T. Konopkę, K. Bogucką, A. Cempę, P. Pekalę, M. Wilka, *Tendencje w zmianie sposobów popełniania samobójstw* [w:] *Samobójstwo. Stare problemy, nowe rozwiązania*, J. Stojer-Polańska, A. Biederman-Zaręba (red.), Kraków 2014, s. 51, dotyczących badanych samobójstw w krakowskim Zakładzie Medycyny Sądowej w latach 2006–2010, utonięcie było trzecim z kolei sposobem popełnienia samobójstwa (7,8% przypadków). Powieszenie dotyczyło 66,9% przypadków, drugi z kolei był upadek z wysokości (10,8%).

⁹ Definicja wypadku zawarta jest w Ustawie o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. z 2011, Nr 208, poz. 1240, „przez wypadek rozumie się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które wystąpiło podczas pływania, kąpienia lub uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych, którego następstwem może być naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia” art. 2 pkt 3.

¹⁰ <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/utonięcia/109608,Utonięcia-2014.html> (25.06.2015).

wysoką liczbę utonięć, jak również w zimie z powodu nieostrożnego zachowania na zamrożonej wodzie. W sytuacji upadku z wysokości do wody należy pamiętać, że w praktyce są dwa miejsca zdarzenia, miejsce z którego nastąpił upadek i miejsce, gdzie upadło ciało¹¹.

Zabójstwa

Zwłoki mogą zostać ujawnione w zbiorniku wodnym również z powodu działania sprawcy – zabójstwa, pobicia ze skutkiem śmiertelnym, jak też innych przestępstw przeciwko życiu, kiedy sprawca chce ukryć ciało ofiary w wodzie. Sprawca może również dokonać zabójstwa poprzez utopienie, wtedy obszar wodny jest także miejscem śmierci ofiary, a nie tylko miejscem ukrycia zwłok. Taki sposób dokonania zabójstwa jest jednak rzadko spotykany w Polsce¹².

Przypadki związane ze zbrodniczym spowodowaniem śmierci zapewne są najrzadziej ujawniane, zdecydowanie więcej notuje się samobójstw i nieszczęśliwych wypadków. Należy także założyć, że każde zdarzenie może zostać upozorowane na inne, zarówno przez sprawcę zdarzenia (np. sprawca zabójstwa pozoruje utonięcie), albo przez ofiarę (np. samobójca pozoruje nieszczęśliwy upadek z wysokości do wody)¹³. Przyczyny takich zachowań mogą być bardzo różne, od chęci uniknięcia odpowiedzialności karnej, poprzez zwrócenie na siebie uwagi czy też wołanie o pomoc, jak i potrzeba „racjonalnego” wytłumaczenia śmierci przez najbliższych ofiary samobójstwa.

W przypadku kiedy zachodzi podejrzenie przestępnego spowodowania śmierci, zgodnie z treścią art. 209 Kodeksu postępowania karnego przeprowadza się oględziny i otwarcie zwłok¹⁴. Należy o tym pamiętać szczególnie w sytuacji, kiedy działania poszukiwawcze lub podejmowane działania ratunkowe mogłyby doprowadzić do zniszczenia śladów na miejscu zdarzenia lub do ich kontaminacji. Wyjaśnienie sprawy, a także przyczyny śmierci oraz określenie czasu zgonu może być trudniejsze.

Zgodnie z paragrafem trzecim przywołanego artykułu 209 Kodeksu postępowania karnego, oględzin zwłok dokonuje się na miejscu ich znalezienia. W wielu

¹¹ M. Całkiewicz, *Oględziny zwłok i miejsca ich znalezienia*, Warszawa 2010, s. 100. Potencjalnie może być jeszcze trzecie miejsce – miejsce ukrycia zwłok po upadku z wysokości, o ile sprawca lub inne osoby podjęły takie działanie, jest to także miejsce, które należy poddać oględzinom.

¹² M. Całkiewicz, *Modus operandi sprawców zabójstw*, Warszawa 2010, s. 143.

¹³ Zob. A. Gałęska-Śliwka, *Śmierć jako problem medyczno-kryminalistyczny*, Warszawa 2009, s. 107-112 na temat pozoracji samobójstwa lub nieszczęśliwego wypadku przez zabójcę oraz zabójstwa przez samobójcę lub jego rodzinę.

¹⁴ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do artykułów 1-296*, P. Hofmański (red.), Warszawa 2011, s. 1192.

sytuacjach bywa to bardzo trudne lub wręcz niemożliwe¹⁵. Często zwłoki od momentu ich ujawnienia są bardzo szybko wyciągane ze zbiornika wodnego w ramach akcji ratowniczej. Zdarzały się przypadki, że osoby w hipotermii przeżywały w trudnych wodnych warunkach, a przy prowadzeniu akcji ratowniczej trudno rozważyć przed działaniem, czy mamy do czynienia z żywym człowiekiem czy też nastąpi wyciągnięcie zwłok. W każdej z opisanych sytuacji zdarzenie może być na etapie usiłowania popełnienia samobójstwa, zabójstwa i doprowadzenia do nieszczęśliwego wypadku. Może być tak, że osoba w zbiorniku wodnym żyje i należy jej jak najszybciej udzielić pomocy. W opisanych sytuacjach może być jednak również tak, że zwłoki są ujawniane po długim czasie od zdarzenia, nawet po kilku czy kilkunastu latach. Mamy do czynienia ze szczątkami ludzkimi i jeszcze trudniej w badaniach medycnosądowych ustalić przyczynę i czas zgonu. Znane są sytuacje przypadkowego ujawnienia zwłok w obszarze podwodnym podczas nurkowania czy pływania z powodu naruszenie struktury dna lub penetracji obszaru wodnego. Osoby dokonujące ujawnienia zwłok nie mają informacji dotyczących czasu ani charakteru zdarzenia. Tym większą uwagę należy zachować przy postępowaniu ze zwłokami na kryminalistyczne ślady zdarzenia, aby umożliwić prawidłowe wyjaśnienie przyczyny zgonu i okoliczności związanych ze znalezieniem się ciała w wodzie. W literaturze podjęto próby wprowadzenia pojęcia oględzin dokonywanych pod wodą oraz zwrócono uwagę na wielką wagę podjęcia takiej czynności procesowej pod wodą w celu uniknięcia kontaminacji śladów oraz prawidłowego wyjaśnienia zgonu¹⁶.

Przypadki związane z tym, że zwłoki znajdują się w nietypowym obiekcie w wodzie, np. w walizce lub zawinięte w dywan albo są czymś obciążone, również występują w praktyce. Są to jednak zdarzenia rzadkie lub też znajdujące się w ciemnej liczbie zdarzeń kryminalnych. W przypadku ujawnienia zwłok obciążonych, możliwe jest, że było to zabójstwo, jak również że ofiara wybrała taki sposób popełnienia samobójstwa. W przypadku poszukiwań ludzi lub zwłok należy też zwrócić uwagę na dużą liczbą zaginięć¹⁷. Część z tych zdarzeń dotyczy poszukiwań w obszarach wodnych.

Podsumowując wątek wersji zdarzeń, przy prowadzonych akcjach ratowniczych i poszukiwawczych zawsze należy zwrócić szczególną uwagę na działania samej ofiary, a także innych osób, które miały kontakt z miejscem zdarzenia, a także na

¹⁵ Zob. D. Gruszecka, *Dowody [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, J. Skorupka (red.), Warszawa 2015, s. 512: „Oględziny są przeprowadzane obligatoryjnie na miejscu znalezienia zwłok (art. 209 § 3 zd. 2 k.p.k.), przy czym należy pamiętać, że nie zawsze jest to miejsce działania przestępnego. Przemieszczanie lub poruszanie zwłok do czasu przybycia biegłego i prokuratora lub sądu jest zabronione, chyba że zachodzi konieczność wykonania takich czynności (art. 209 § 3 zd. 2 k.p.k.) np. w sytuacji gdy zachodzi potrzeba przemieszczenia zwłok znajdujących się w środowisku niesprzyjającym prawidłowemu prowadzeniu oględzin lub poddanym wpływom czynników destrukcyjnie oddziałujących na zwłoki (środowisko wodne).”

¹⁶ A. Bodziak, *Oględziny miejsca znalezienia zwłok pod wodą*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 6, s. 69.

¹⁷ <http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/zaginieni/50885,Zaginieni.html> (25.06.2015).

to, by nie zatrzeć śladów działania sprawcy przestępstwa. Szczególnie istotne jest to w sytuacji, kiedy prowadzone poszukiwania ciała człowieka w obszarze wodnym mają charakter inwazyjny, to znaczy mogą zmienić obraz miejsca zdarzenia.

Aspekty cywilnoprawne zaginięć

Zdarza się, że osoby zaginionej nie ma przez długi czas. Dla rodziny jest to bardzo trudna sytuacja, zarówno pod względem emocjonalnym, jak i prawnym. W sensie prawnym zgon takiej osoby może być stwierdzony dopiero po 10 latach¹⁸. Jeśli do śmierci doszło w wyniku katastrofy, okres ten jest krótszy¹⁹. Instytucja ta zwana jest uznaniem za zmarłego.

Urzędowe potwierdzenie śmierci odbywa się poprzez sporządzenie aktu zgonu²⁰. Zdarzają się jednak wyjątkowe sytuacje, kiedy konieczne jest orzeczenie o stwierdzeniu zgonu (kiedy śmierć jest niewątpliwa, np. istnieją naoczni świadkowie zgonu) lub w uznaniu za zmarłego. W tym drugim przypadku nie jest wiadome, czy osoba żyje czy nie. Na podstawie prawomocnego orzeczenia o uznaniu za zmarłego należy sporządzić akt zgonu²¹.

Rola Państwowej Straży Pożarnej

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej zgodnie z przepisami ustawy należy:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych, lub likwidacji miejscowych zagrożeń,

¹⁸ Art. 29 Kodeksu cywilnego § 1. Zaginiony może być uznany za zmarłego, jeżeli upłynęło lat dziesięć od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących wiadomości jeszcze żył; jednakże gdyby w chwili uznania za zmarłego zaginiony ukończył lat siedemdziesiąt, wystarcza upływ lat pięciu. § 2. Uznanie za zmarłego nie może nastąpić przed końcem roku kalendarzowego, w którym zaginiony ukończyłby lat dwadzieścia trzy.

¹⁹ Art. 30. § 1. Kto zaginął w czasie podróży powietrznej lub morskiej w związku z katastrofą statku lub okrętu albo w związku z innym szczególnym zdarzeniem, ten może być uznany za zmarłego po upływie sześciu miesięcy od dnia, w którym nastąpiła katastrofa albo inne szczególne zdarzenie. § 2. Jeżeli nie można stwierdzić katastrofy statku lub okrętu, bieg terminu sześciomiesięcznego rozpoczyna się z upływem roku od dnia, w którym statek lub okręt miał przybyć do portu przeznaczenia, a jeżeli nie miał portu przeznaczenia – z upływem lat dwóch od dnia, w którym była ostatnia o nim wiadomość. § 3. Kto zaginął w związku z bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia nieprzewidzianym w paragrafach poprzedzających, ten może być uznany za zmarłego po upływie roku od dnia, w którym niebezpieczeństwo ustało albo według okoliczności powinno było ustać.

²⁰ A.K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo cywilne – część ogólna. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2014, s. 26.

²¹ Art. 95 ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku, Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. z 2014, poz. 1741.

- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze²².

Państwowa Straż Pożarna jest formacją zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt²³. Od czasu powstania PSP w 1992 roku zadania realizowane przez strażaków PSP ewoluowały poprzez organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych z takich dziedzin jak ratownictwo techniczne (w szczególności w komunikacji drogowej), ratownictwo wodno-nurkowe, ratownictwo wysokościowe, ratownictwo medyczne, ratownictwo chemiczne i ekologiczne oraz udział w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych na terenie kraju i poza granicami Polski. Efektem mnogości podejmowanych obowiązków jest stosunkowo duża liczba wyjazdów do akcji ratowniczo-gaśniczych wynosząca 419 265 w 2014 roku, w tym 4 604 działań na obszarach wodnych²⁴.

Województwo	Liczba akcji ratowniczych na obszarach wodnych
dolnośląskie	534
kujawsko-pomorskie	321
lubelskie	151
lubuskie	167
łódzkie	137
małopolskie	457
mazowieckie	421
opolskie	155
podkarpackie	216
podlaskie	197
pomorskie	419
śląskie	417
świętokrzyskie	95
warmińsko-mazurskie	389
wielkopolskie	278
zachodniopomorskie	250
Razem	4604

Tabela 1. Udział jednostek Państwowej Straży Pożarnej w akcjach ratowniczych na obszarach wodnych²⁵

²² Art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1992 roku o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 1991, Nr 88, poz. 400 wraz z późn. zm.

²³ Tamże.

²⁴ Dane statystyczne KG PSP, www.kgsp.gov.pl (25.06.2015).

²⁵ Dane statystyczne KG PSP, www.kgsp.gov.pl (25.06.2015).

Zasady organizacji ratownictwa wodnego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym²⁶ określają dwa zakresy realizacji zadań:

- podstawowy – wykonywany przez każdą jednostkę ratowniczo-gaśniczą Państwowej Straży Pożarnej oraz inne jednostki ochrony przeciwpożarowej lub podmioty ratownicze deklarujące posiadanie stosownej wiedzy, doświadczenia, umiejętności i zaplecza sprzętowego pozwalającego na realizację zadań w systemie całodobowym i całorocznym. Działania w zakresie podstawowym polegają na prowadzeniu akcji ratowniczych na powierzchni obszarów wodnych – w tym w okresie ich oblodzenia,
- specjalistyczny – wykonywany przez specjalistyczne grupy ratownictwa wodno-nurkowego Państwowej Straży Pożarnej oraz pozostałych podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wyposażonych w sprzęt i zasoby ludzkie pozwalające na realizację zadań w stopniu podstawowym i specjalistycznym na powierzchni, w toni oraz na dnie akwenów wodnych. Gotowość do podjęcia akcji ratowniczych objęta jest systemem całodobowym i całorocznym.

Do zadań w zakresie podstawowym należą następujące czynności:

- analiza sytuacji i jej ocena pod kątem potencjalnego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, a także środowiska naturalnego oraz mienia;
- ratowanie życia osób tonących (również w warunkach lodowych) poprzez dotarcie do tych osób, ewakuację ich poza strefę zagrożenia oraz udzielenie kwalifikowanej pierwszej pomocy w myśl ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym;²⁷
- niesienie pomocy osobom znajdujących się na wodach powodziowych poprzez ewakuację ich w miejsce bezpieczne i w miarę potrzeby zapewnienie im niezbędnej pomocy medycznej,
- ewakuacja zwierząt,
- walka z zagrożeniami spowodowanymi przedostaniem się do wody czynników chemicznych, substancji niebezpiecznych oraz szkodliwych dla środowiska,
- współpraca z pozostałymi jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego podejmującymi czynności ratownicze w stopniu podstawowym lub specjalistycznym, a także współdziałanie z Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym lub innymi podmiotami uprawnionymi do wykonywania zadań z zakresu ratownictwa wodnego,
- nadzór nad bezpieczeństwem działań ratowniczych prowadzonych na powierzchni lodu i wody, w tym asekurację ratowników wykonujących w czasie wykonywania czynności ratowniczych na wodzie (lodzie), jak również w bezpośrednim sąsiedztwie akwenów wodnych.

Zakres specjalistyczny jest rozszerzony i realizacja postawionych przed podmiotem ratowniczym zadań wymaga zwiększonych umiejętności ratowników, dysponowania stosownymi uprawnieniami (m.in. płetwonurka, sternotorzysty

²⁶ http://www.straz.gov.pl/data/other/zasady_woda_22.11.2012.pdf (25.06.2015).

²⁷ Ustawa z dnia 8 września 2006 roku, o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2006, Nr 191, poz. 1410.

żeglugi śródlądowej, przeszkolenia w zakresie wykorzystania transportu lotniczego, kierownika prac podwodnych II lub I stopnia, itd.) i obejmuje:

- zadania określone dla poziomu podstawowego,
- ratowanie zdrowia i życia ludzkiego na obszarach wodnych poprzez odpowiedni dobór i realizację prac podwodnych w tym: niesienia pomocy poszkodowanym w wyniku wypadków komunikacyjnych na i pod wodą oraz w przerębli lodowej, ewakuację osób z pojazdu, łodzi lub innego obiektu poza strefę niebezpieczną,
- dotarcie, udzielenie pomocy i ewakuację poza strefę zagrożenia osób znajdujących się pod lodem lub na krze lodowej,
- realizację zadań z zakresu ratownictwa technicznego i chemicznego w sytuacji ratowania środowiska wodnego,
- udział w działaniach poszukiwawczych we współpracy z innymi służbami/podmiotami,
- podejmowanie obiektów z dna akwenu w sytuacji ich potencjalnego zagrożenia dla życia, zdrowia i środowiska.

KW PSP	Interwencje
Wrocław	13
Toruń	6
Lublin	7
Gorzów Wlkp.	5
Łódź	2
Kraków	0
Warszawa	11
Opole	0
Rzeszów	4
Białystok	6
Gdańsk	1
Katowice	3
Kielce	3
Olsztyn	5
Poznań	6
Szczecin	6
SUMA	78

Tabela 2. Liczba interwencji z udziałem sonarów w okresie 1 stycznia-31 października 2014 roku

W kontekście podejmowanego tematu należy zaznaczyć wzrastającą liczbę profesjonalnego sprzętu i specjalistycznych urządzeń wspomagających prace podwodne, w które zaopatrywana jest Państwowa Straż Pożarna. Szczególnie przydatnym wyposażeniem staje się sonar służący do wspomagania poszukiwań zwłok, szczątków ludzkich i różnego rodzaju innych przedmiotów znajdujących się na

dnie akwenów. Na dzień 7 listopada 2014 roku na wyposażeniu Państwowej Straży Pożarnej znajduje się 14 sonarów opuszczanych, 10 sonarów holowanych oraz 4 zdalnie sterowane pojazdy podwodne typu ROV (ang. *remotely operated vehicle*). W okresie od 1 stycznia 2014 do 31 listopada 2014 roku wykorzystywane były one w 78 akcjach poszukiwawczo-ratowniczych. Strażacy korzystają z trzech typów takich urządzeń, z których najbardziej liczną grupę stanowią sonary opuszczane, zwane także dookólnymi. Urządzenie to pozwala na przekazywanie do odbiornika danych o ukształtowaniu dna akwenu oraz znajdujących się tam obiektach poprzez pomiar natężenia sygnału echa fali akustycznej. Na podobnej zasadzie działa także sonar holowany, jednakże jak sama nazwa wskazuje – jest on holowany za obiektem pływającym (np. łodzią) i wymaga od sterującego zwiększonej uwagi ze względu na ryzyko uszkodzenia urządzenia²⁸.

Zgodnie z definicją ustawową, akcja ratownicza „to działania ratownicze organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną” (art. 7 pkt 1 u. o Państwowej Straży Pożarnej). Może być również prowadzona poza granicami państwa. Ustawa rozróżnia „działania ratownicze”, „akcję poszukiwawczo-ratowniczą” oraz „akcję humanitarną”. PSP dysponuje Siecią Specjalistycznych Grup Ratownictwa Wodno-Nurkowego do działania na obszarach wodnych. Jest to służba o pełnej dyspozycyjności z szybkim czasem reakcji na zdarzenie.

Wykorzystanie technologii

W przypadku prowadzenia akcji ratunkowej i akcji poszukiwawczej powinno się korzystać z dostępu do nowych technologii. Współcześnie coraz częściej mówi się o wykorzystaniu dronów do usprawniania takich akcji. Z całą pewnością można je wykorzystać do poszukiwań na dużych obszarach wodnych, także z załączoną kamerą termowizyjną lub noktowizyjną. Możliwe jest również wykorzystanie drona jako robota do pobrania próbki do badania w laboratorium z określonego miejsca, jeśli dotarcie do tego miejsca jest utrudnione²⁹. Do prowadzenia poszukiwań w środowisku wodnym można wykorzystać także wspomniany sonar oraz psa specjalistycznego.

Psy specjalistyczne

Psy specjalistyczne wykorzystywane przy poszukiwaniach to psy szkolone do wyszukiwania zapachu osób żywych i psy do wyszukiwania zapachu zwłok, tzw. psy zwłokowe. Psy takie pozostają w dyspozycji Policji, przewodników psów

²⁸ Z. Drzazga, *Sonary w akcji*, Przegląd Pożarniczy 2015, nr 1, s. 15.

²⁹ S. Kosieliński, *Księga pobytu i podaży – woda [w:] Roboty w przestrzeni publicznej. In statu nascendi*, A. Gontarz, S. Kosieliński (red.), Warszawa 2014, s. 7-8 nt. robotów pracujących w warunkach wodnych i podwodnych.

w PSP oraz OSP, a także przewodników z GPR-u i TOPR-u. Istnieją także cywilne grupy poszukiwawcze, w których jest przewodnik z psem specjalistycznym.

Psy policyjne szkolone są w Sułkowicach, gdzie znajduje się Zakład Kynologii Policyjnej³⁰. Szkolone są tam psy do różnego rodzaju zadań, z punktu widzenia tematyki rozważań istotne jest szkolenie psa do wyszukiwania zapachu zwłok ludzkich na wodzie i do wyszukiwania zapachu zwłok ludzkich na lądzie oraz psy tropiące szkolone do szukania osoby zaginionej (żywej). Psy tropiące policyjne są szkolone do szukania konkretnej osoby żywej, natomiast psy strażackie ratownicze są szkolone do szukania każdej osoby żywej na danym obszarze.

Jak zaznaczono wcześniej, często przy zaginięciu konieczne jest przyjęcie różnych wersji zdarzenia, jak również nie da się wykluczyć, że osoba zaginiona stała się ofiarą czynu zabronionego. W takich wypadkach poszukiwania powinna prowadzić lub koordynować Policja, gdyż konieczne jest odpowiednie przeszkolenie kryminalistyczne w zakresie zabezpieczenia śladów i niedopuszczenia do ich kontaminacji.

Psy specjalistyczne mogą być w dyspozycji jednostek PSP oraz w dyspozycji ciężkiej grupy poszukiwawczo-ratowniczej PSP HUSAR (ang. *Heavy Urban Search and Rescue*). Istnieją także grupy ratownictwa specjalnego, w których dyspozycji są psy ratownicze, jak Grupa Ratownictwa Specjalnego OSP z Nowego Sącza³¹ czy Specjalistyczna Grupa Poszukiwawczo-Ratownicza PSP z Jastrzębia Zdroju³².

Budzącą kontrowersję pozostaje kwestia szkolenia i dysponowania tzw. psów zwłokowych. Kontrowersje dotyczą tego, która formacja powinna tymi psami dysponować, czy powinna to być tylko Policja czy również Państwowa Straż Pożarna. Psy takie są również w posiadaniu przewodników cywilnych, którzy ukończyli wraz z psem szkolenie w Sułkowicach. Obecnie możliwe jest posiadanie psa zwłokowego tylko po uprzednim stacjonarnym szkoleniu psa i przewodnika w Sułkowicach.

Psy specjalistyczne do wyszukiwania zapachu zwłok ludzkich nie są wykorzystywane w akcjach ratowniczych, gdyż ich zadaniem nie jest znalezienie żywego człowieka. Stąd też powstaje pytanie o zasadność posiadania przez PSP psa z taką specjalnością. Nie budzi wątpliwości kwestia, że tylko część poszukiwań zaginionych dotyczy ofiar przestępstw przeciwko życiu, tym samym nie zawsze do zaginięcia dochodzi w wyniku przestępstwa. Bardzo często jednak prowadzi się poszukiwania osoby żywej, która może chcieć popełnić samobójstwo, tak więc poszukiwania mogą zakończyć się odnalezieniem martwej osoby. Z kryminalistycznego punktu widzenia zasadne jest, aby przy każdym takim zgonie, nawet jeśli istnieje uzasadnienie do przyjęcia tezy, że nie było działań osób trzecich, przeprowadzić

³⁰ <http://www.csp.edu.pl/csp/pion-dydaktyczny/10,dok.html> (25.06.2015).

³¹ <http://www.psyratownicze-nowysacz.pl/o-nas/>, <https://www.facebook.com/pages/Ochotnicza-Stra%C5%BC-Po%C5%BCarna-Grupa-Ratownictwa-Specjalnego-Nowy-S%C4%85cz/269582943067837> (25.06.2015).

³² http://gpr.jastrzebie.pl/o_nas.php?strona=psy, https://www.facebook.com/gpr.jastrzebie?fref=pb&hc_location=profile_browser, (25.06.2015).

badania pozwalające wykluczyć zabójstwo, a także pomocnictwo do samobójstwa lub inne formy czynu zabronionego dokonane przez osoby trzecie. Stąd też również w takich poszukiwaniach powinny brać udział osoby przeszkolone w kwestii właściwego zachowania się na miejscu zdarzenia.

Precyzyjne określenie, po jakim czasie od śmierci człowieka właściwym psem do poszukiwań jest pies zwłokowy, nie jest nigdzie sprecyzowane z powodu braku badań w tym zakresie. Kwestia ta zależy od umiejscowienia ciała człowieka, od temperatury i czynników zewnętrznych, jak obecność owadów czy dzikich zwierząt.

Natomiast w przypadku podejrzenia popełniania przestępstwa ważną kwestią jest stosowana metodologia prowadzenia poszukiwań. Jeśli dotyczą one osoby zmarłej w wyniku czynu zabronionego, to kwestia uznania terenu za przeszukany bez wskazania, a w związku z tym w wnioskiem, że zwłoki na tym obszarze się nie znajdują, może mieć istotne konsekwencje procesowe. Stąd też przewodnicy psów zwłokowych powinni być w szczególnie przemyślany sposób powoływani do poszukiwań. Najczęściej uczestniczą w tego rodzaju poszukiwaniach kryminalnych w charakterze biegłych.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że strażackie psy są jak najbardziej właściwe do poszukiwań w miejscach katastrof. Doprowadzenie do katastrofy także może być wynikiem czynu zabronionego, ale nie jest skierowane przeciwko konkretnemu człowiekowi. Przeszukiwanie gruzowisk oraz miejsc katastrof jest bardzo istotnym elementem pracy Państwowej Straży Pożarnej.

Przedstawione rozważania pokazują, że istnieją obszary dla współdziałania służb w celu ratowania życia i mienia ludzi oraz zapewniania bezpieczeństwa. Współpraca taka powinna być podejmowana i ma uzasadnienie w korzyściach płynących z wymiany doświadczeń oraz prowadzenia wspólnych akcji ratowniczych i poszukiwawczych. Także nowe technologie służą działaniom na rzecz bezpieczeństwa. Rola Państwowej Straży Pożarnej obejmuje szeroki zakres działań. Zdarzenia będące wynikiem działań przestępczych powinny być objęte działaniami policyjnymi ze względu na potrzebę właściwego zachowania na miejscu zdarzenia i konieczność zabezpieczania śladów kryminalistycznych. W praktyce poszukiwania i wyławiania zwłok z obszarów wodnych dokonywane są przez różne zespoły poszukiwawcze i ratownicze, co może prowadzić do zatarcia śladów na miejscu zdarzenia. Należałoby szczególną uwagę zwrócić na poszukiwania, kiedy ofiara mogła być ofiarą przestępstwa, aby nie dopuścić do utraty śladów. Dodatkowo, dla obywatela istotne jest, aby zwłoki bliskiej osoby zostały wydobyte z obszaru wodnego i nie jest jego z punktu widzenia istotne, która służba dokonuje poszukiwań oraz podejmuje ciało z wody. Ważne jest jednak, aby służby mundurowe miały zapewniony sprzęt umożliwiający im prowadzenie sprawnych działań poszukiwawczych i ratowniczych, a także zapewnione szkolenia pozwalające uzyskać niezbędną wiedzę i umiejętności w tym zakresie.

Poszukiwanie zwłok osób zaginionych na akwenach wodnych z użyciem psa specjalistycznego szkolonego do lokalizacji zapachu zwłok. Specjalizacja czy prywatyzacja?

Wstęp

Specyfika środowiska akwenów wodnych w połączeniu z brakiem konkretnych informacji na temat przypuszczalnego miejsca utonięcia/zaginięcia często wymaga przeszukania stosunkowo rozległych obszarów. Dlatego do tego typu zdarzeń pożądane jest użycie wielu metod poszukiwawczych, które zostaną zastosowane równocześnie na kilku obszarach, a w razie potrzeby także do przemiennej potwierdzania efektów działania. Najczęściej stosowane są sonary, kamery i roboty podwodne, różnego rodzaju detektory, a także poszukiwania prowadzone przez nurków oraz udział specjalistycznego psa.

Ogromny potencjał węchu psa powoduje, iż pomimo dynamicznego rozwoju technologii pies nadal jest bardzo cenioną pomocą podczas poszukiwań na obszarach wodnych. Psi węch działa na znacznie wyższym poziomie zaawansowania niż ludzki. Potrafi rozpoznawać, identyfikować i analizować znacznie więcej zapachów. Ta niezwykła zdolność połączona z chęcią współpracy z człowiekiem oraz odpowiednim wyszkoleniem może mieć praktyczne przełożenie podczas akcji poszukiwawczych. Każdego roku w Polsce dochodzi do licznych utonięć bądź zaginięć w okolicach akwenów wodnych. Z praktyki wynika, że w wielu zdarzeniach zwłoki osoby zaginionej zostały zlokalizowane w wyniku pracy węchowej psa.

Analiza wybranych przypadków¹

Zaginiecie młodej dziewczyny w wodach Soliny w Bieszczadach²

Podczas zorganizowanej wycieczki, w czasie burzy, grupa młodzieży przechodziła po desce na drugi brzeg niewielkiego strumyka. Gdy kładka w pewnym momencie uległa zniszczeniu, do wody wpadły dwie osoby. Jedna z nich szybko wydostała się na brzeg, druga zaś szybko zniknęła pod lustrem wody.

W dniu zaginięcia dziewczyny zanotowano obfite opady deszczu, co skutecznie utrudniało poszukiwania. Na miejscu zdarzenia działali strażacy penetrujący brzeg rzeki. W wodzie pracowali nurkowie. Po trzech dniach do poszukiwań został włączony przewodnik i pies wyszukujący zapach ludzkich zwłok. W międzyczasie nastąpiła poprawa pogody, a strumyk wrócił do pierwotnych rozmiarów, czyli ok. 1,5 m szerokości.

Przewodnik wraz z zespołem poszukiwawczym, po analizie otrzymanych informacji dotyczących okoliczności zdarzenia, ustalili, że najbardziej prawdopodobne miejsce znalezienia ciała jest oddalone o 12 km od miejsca utopienia. Było to rozlewisko przy ujściu strumyka do jeziora o długości około 1 km i szerokości około 200 m. Decyzja o wyborze miejsca startu pracy psa budziła liczne kontrowersje. Mimo tego rozpoczęto poszukiwania od wyznaczonego punktu w górę strumyka. Po 4 godzinach pracy przy temperaturze ponad 30 stopni Celsjusza, pływając wraz z przewodnikiem na pontonie, pies nagle zainteresował się jakimś zapachem. Warto podkreślić jest przy tym, iż wcześniej pies wykazywał wyraźne zmęczenie, przeszedł nawet w fazę snu. Nagłe, zdecydowane oraz ukierunkowane zainteresowanie zwierzęcia dało mocny impuls do ponownego sprawdzenia danego miejsca. Trzykrotnie przeplłynięto zaznaczoną okolice na odcinku około 10 m (w górę i w dół rzeki) w celu sprecyzowania miejsca, skąd wydobywa się najsilniejszy zapach. Zaznaczono to miejsce na urządzeniu GPS, nastąpiła 30-minutowa przerwa. Po wznowieniu pracy ponownie przeszukano obszar wskazany przez psa. Po otrzymaniu kolejnego potwierdzenia psa do działania zostali wezwani nurkowie, którzy nikogo nie znaleźli pod wodą. Przekazali informację, że widoczność jest dobra i zauważyli jedynie duże głazy. Po raz kolejny wprowadzono do pracy psa, który piąty raz oznaczył tę samą okolicę. Z każdym kolejnym oznaczeniem wybierano inny punkt startowy i kierunek przepływu pontonu, tak aby utwierdzić się w przekonaniu, które miejsce pies rzeczywiście wskazuje. Brak efektu pracy nurków skłonił zespół pracujący z psem do znalezienia alternatywy. Rozpoczęto dynamiczne przepływy łódką z jednego brzegu na drugi w celu wzmożenia ruchów wody. Z nadzieją, że ciało wypłynie przez 30 minut stosowano ten sposób. Odgórnie zorganizowana przerwa obiadowa zmusiła do zawieszenia działań na wodzie. Zespół spłynął 1,5 km poniżej. Przewodnik psa poprosił jednak jednego

¹ Opisy przypadków powstały na podstawie doświadczenia autorów/jednego z autorów artykułu, którzy (który) uczestniczyli (i) w zdarzeniu.

² Wybrane przypadki poddano anonimizacji.

z policjantów, aby obserwował wskazane miejsce. Po ok. 10 minutach patrolujący policjant zameldował przewodnikowi, że widzi jakiś obiekt unoszący się na wodzie. Zakończono przerwę i wrócono do sektora poszukiwań. Po chwili wyłowiono ciało dziewczyny w okolicy wskazanej przez psa. W obszarze odnalezienia głębokość wody sięgała ok. 3,5 m.

Poszukiwanie rybaków zaginionych na Zalewie Szczecińskim

Marynarz przepływający na wodach Zalewu Szczecińskiego znalazł pływającą do góry dnem łódkę. Należała ona do dwóch rybaków łowiących często na terenie zalewu. Przewodnik z psem specjalistycznym zostali zadysponowani do pracy dopiero po około 8 dniach od zdarzenia. Kiedy przyjechali na miejsce przeszukali okolicę akwenu wskazaną przez policję jako tę, w której znaleziono łódkę poszkodowanych. W tym miejscu pies nie zlokalizował zapachu ludzkich zwłok. W celu kontynuacji poszukiwań zespół pracujący z psem skontaktował się z marynarzem, który znalazł dryfującą łódkę. Okazało się, że miejsce przez niego wskazane było rozbieżne z tym, które wskazała policja o około 1,5 km. Błędnie wskazane miejsce charakteryzowało się bardzo zbliżonym wyglądem do tego wskazanego przez mężczyznę.

Przewodnik psa poprosił marynarza o analizę warunków pogodowych, jakie występowały w dniu wypadku. W połączeniu z wiedzą na temat preferowanych przez zaginionych miejsc do łowienia ustalono, że łódka mogła się przemieścić nawet o 2,5 km od miejsca wypadku. Na podstawie tych przypuszczeń ustalono priorytetowy sektor poszukiwań, który został podzielony na mniejsze obszary w celu dokładnego sprawdzenia każdego odcinka.

Warunki podczas pracy były bardzo trudne. Z uwagi na niskie temperatury, opady deszczu i śniegu pies cały czas musiał pracować przykryty kocem. Mimo tak ciężkich warunków pracy poszukiwania były kontynuowane. W trzecim dniu pracy pies zainteresował się pewnym miejscem. Z uwagi na zmęczenie zwierzęcia postanowiono zrobić dwugodzinną przerwę, aby po tym czasie kolejny raz sprawdzić reakcję psa. Po przerwie pies potwierdził wcześniej wskazaną okolicę. Do poszukiwań został zadysponowany sonar z marynarki wojennej, który naprzemiennie z psem sprawdzał wyznaczone okolice. Operatorzy sonaru we wskazanej przez psa okolicy zauważyli obiekt o okrągłym kształcie. W celu sprawdzenia tego miejsca do działań zostali zadysponowani nurkowie. Ze względu na złe warunki ich praca trwała jedynie 20 minut i nie przyniosła żadnych informacji. Do wody zostały spuszczone dwie kotwice, które miały pomóc wyciągnąć to, co mogło znajdować się pod wodą. Po chwili udało się wyciągnąć skrzynię, w której znajdowała się na pół rozłożona sieć oraz jeden but typu woder. Znalezisko to utwierdziło wszystkich w przekonaniu, że w wybranym sektorze doszło do wypadku. Kontynuowano poszukiwania w tej okolicy. Pies ponownie wykazywał wyraźne zainteresowanie w promieniu 50 m. Wyznaczono granice okolicy,

która powinna być szczególnie dokładnie sprawdzona. Niestety, ze względu na złe warunki, pracujący nurkowie nie byli w stanie dokładnie sprawdzić dna. Po pięciu dniach pracy przewodnik i pies musieli zakończyli pracę. Dowódcy akcji została przekazana informacja dotycząca miejsc, które oznaczył pies. Przez kilka kolejnych dni okolice były przeszukiwane przez strażaków. Po około miesiącu we wskazanej przez psa okolicy wypłynęło jedno ciało, a następnego dnia drugie. Należały do zaginionych rybaków.

Poszukiwanie młodego mężczyzny zaginionego w mazurskim jeziorze

Przypadkowe osoby przebywające na plaży zawiadomiły służby ratunkowe, że na wodach jeziora grupa młodych mężczyzn dość ryzykownie pływała na skuterach. Za jedną z maszyn na linie ciągnięta była dmuchana zabawka wodna, na której siedział młody chłopak. W pewnym momencie wpadł on do wody. Po chwili grupa ludzi odpłynęła. Po kilku dniach w okolicach jeziora pojawiła się kobieta, która szukała swojego syna. Twierdziła, że miał on wypoczywać w tym rejonie. Po jakimś czasie znaleziono jego ubrania, okoliczni mieszkańcy stwierdzili, że musiał to być jeden z chłopaków pływających na skuterach.

Po czterech dniach do poszukiwań wezwano przewodnika z psem specjalistycznym. Wyznaczono sektor, w którym młodzieńcy mieli pływać. W tym czasie policja próbowała nawiązać kontakt z kolegami zaginionego. Niestety bez skutku. Okazało się, że niektórzy z nich wyjechali za granicę i kontakt z nimi jest niemożliwy.

Pies rozpoczął pracę na obszarze, w którym głębokości wody dochodziła do 30 m. Cały dzień działań nie przyniósł żadnych efektów. Przypuszczano, że w jeziorze występowało zjawisko termokliny, czyli gwałtownego spadku temperatury w wąskiej warstwie wody. W okresie letnim zazwyczaj obszar ten ma szerokość 1-2 m i znajduje się na głębokości około 8 m. Sytuacja taka może znacznie utrudniać wydobywanie się zapachów z wody. Drugiego dnia zastosowano odważniki na linach, które były spuszczone do wody w celu wzmożenia ruchu wody. Liczono na to, że ta metoda spowoduje wydobycie zapachu i pies będzie mógł wyczuć zapach zwłok, które mogłyby się tam znajdować. Po jakimś czasie pies kilkakrotnie interesował się pewną okolicą. Do działań wezwano prywatną firmę świadczącą usługi wynajmowania i obsługi sonarów. Potwierdziły się przypuszczenia o występującej w tej okolicy termoklinie. Znajdowała się ona na głębokości 12 metrów. Na obrazie zauważono także zarys sylwetki człowieka. Wydruk z obrazem został przekazany policji. Do działań zostali zadysponowani nurkowie, którzy na miejsce dotarli dopiero po 2-3 dniach. Przeszukiwali wyznaczony teren przez kolejne 2-3 dni, niestety bez skutku. Po kilku dniach ciało wypłynęło, ale w oddalonym miejscu. Przypuszcza się, że mogło się ono przemieścić od miejsca wskazanego przez psa, a potwierdzonego przez sonar.

Poszukiwania dziewczynki na wyrobiskach kopalnianych w woj. śląskim

Rodzina zgłosiła zaginięcie dziewczynki, która ostatni raz była widziana w okolicy zalanych wyrobisk kopalnianych. Podejrzewano, że mogła wpaść do wody. W celu sprawdzenia tej okolicy wezwano przewodnika z psem specjalistycznym do wyszukiwania zapachu zwłok ludzkich. Do przeszukania wyznaczono trzy akweny wodne. W drugim dniu pracy pies zainteresował się konkretnym miejscem. W celu weryfikacji tego zaznaczenia wezwano nurków z policyjnej grupy antyterrorystycznej. Po godzinnej pracy poinformowali, że ze względu na obfity muł na dnie zbiornika widoczność jest bardzo słaba, co skutecznie uniemożliwiło precyzyjną penetrację dna. Do pracy ponownie wprowadzono psa, który potwierdził wcześniejsze wskazanie. Całą sytuację obserwowali nurkowie, co skłoniło ich do kolejnej próby przeszukania, pomimo ciężkich warunków. Po jakimś czasie znaleźli obiekt o kształcie kłody. Przy wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu wyciągnięto znalezisko, które okazało się być korpusem człowieka. Po przeprowadzonych badaniach otrzymano informację, że jest to zaginiony mężczyzna z innego miasta. Po sprawdzeniu całego obszaru zbiorników wodnych pies zakończył pracę. Do tego czasu zaginiona dziewczynka nie została odnaleziona.

Poszukiwania mężczyzny zaginionego w akwenu wodnym w Tarnowie

Policja została poinformowana o prawdopodobnym utonięciu mężczyzny, który pływał wpraw po akwenu wodnym. Dostarczane informacje dotyczące miejsca domniemanego wypadku były sprzeczne. Z tego powodu zdecydowano o przeszukaniu obszaru całego akwenu. Do działań wprowadzono psa szkolonego do lokalizacji zapachu zwłok. Wieczorem, po całodniowych poszukiwaniach pies wyraźnie zainteresował się konkretnym miejscem w okolicach wzrostu trzin. Do pracy zadysponowano nurków, którzy mieli sprawdzić okolicę wskazaną przez psa. Stwierdzili oni, że w wyznaczonym miejscu nie znaleźli ciała ani rzeczy, które mogłyby świadczyć o utonięciu w danym miejscu. Po otrzymanej informacji przewodnik ponownie wprowadził psa do pracy, który kilkakrotnie potwierdził swoje wskazanie. Informacja została przekazana dowodzącemu, a pies zakończył pracę przy tym zdarzeniu. Następnego dnia otrzymano informację, iż w godzinach popołudniowych zostało odnalezione ciało przez osobę przepływającą na kajaku w okolicach, które oznaczał pies.

Poszukiwania chłopca w Dunajcu

Młody chłopak pływał z kolegami w rzece Dunajec. W pewnym momencie nie wypłynął spod wody. Akcja poszukiwawcza została zarządzona tego samego dnia. Strażacy pływali łódkami, nurkowie sprawdzali dno, penetrowane były rów-

niez brzegi, niestety bez efektu. Następnego dnia wystąpiły obfite opady deszczu, stan wody w rzece był bliski granicy powodziowej. Trudne warunki zmusiły służby do ograniczenia swojego działania w granicach obserwacji z brzegu. W piątym dniu, kiedy warunki uległy nieznacznej poprawie do działań został wprowadzony pies specjalistyczny. W zatoczce oddalonej o około 1 km od miejsca wypadku pies zaczął zaznaczać miejsce, w którym wyczuł zapach zwłok. Niestety, występujące tam wiry uniemożliwiły bezpieczne utrzymanie się łódki, a w związku z tym praca psa musiała zostać zakończona. Na 5-kilometrowym odcinku, który przeszedł pies, zatoczka była jedynym miejscem, które zostało przez niego zaznaczone. Szóstego dnia pies został wycofany z działań. Okolice nadal były obserwowane. Po siedmiu dniach przypadkowy wędkarz zgłosił, że zauważył pływące po rzece zwłoki w miejscu oddalonym o 300 m od punktu wskazanego przez psa. Można przypuszczać, że pod wpływem dynamicznych ruchów wody ciało zostało odblokowane i wypłynęło z zatoczki.

Potencjał węchowy psa

Węch stanowi bardzo ważny element dla życia psa. Zmysł ten jako jeden z wiodących pomaga psu stworzyć obraz świata. Pełni on ważną funkcję podczas pobierania pokarmu, może pobudzać bądź hamować odruchy płciowe, a także służy do odnajdywania ludzi i zwierząt. Wykorzystanie węchu do różnych celów jest możliwe dzięki doskonale rozbudowanym strukturom tego aparatu.

Układ węchowy (komory nosowe, zatoki, neurony węchowce, płat węchowy w mózgu) dużego psa i dorosłego człowieka są porównywalne pod względem budowy i umiejscowienia struktur, jednak pod względem rozmiarów i wyspecjalizowania, znacznie się różnią. Centrum rozpoznawania zapachów stanowią parzyste twory zwane opuszkami węchowymi składającymi się z masy neuronów. Przeciętnie u psa ważą one 6 gramów, u człowieka zaledwie 1,5 grama. Biorąc pod uwagę tę różnicę oraz to, iż mózg psa jest znacznie mniejszy niż ludzki, można przyjąć, że obszar odpowiedzialny za rozpoznawanie zapachów u psa jest czterdzieści razy większy niż ludzki. Kolejną różnicą między układem węchowym psa a człowieka jest powierzchnia nabłonka węchowego. U człowieka zajmuje on przeciętnie 6 cm², u psa nawet 400 cm². Wielkość powierzchni węchowej ma swoje odzwierciedlenie w liczbie komórek sensorów węchowych. U psów ich liczba jest zależna od rasy. U jamnika jest ich około 125 milionów, a u bloodhouna aż 300 milionów. Człowiek w tym porównaniu wygląda bardzo skromnie, ponieważ posiada zaledwie 5 milionów komórek węchowych. Kolejnym przystosowaniem psa do dobrego węszenia jest to, że potrafi on szeroko rozewrzeć szczeliny z boku nozdrzy, a dzięki temu pochłonąć większą ilość zapachu. Zdolność do poruszania każdym nozdrzem osobno umożliwia psu precyzyjne lokalizowanie zapachu. Proces oddychania u psa zachodzi niezależnie od wąchania. Dzięki temu pies może cały czas węszyć (pracować).

Istnieją jednak sytuacje kiedy zdolność wachania u psa jest upośledzona. Dzieje się to w sytuacji, kiedy pies w efekcie przegrzania, intensywnie dyszy. W takiej sytuacji zdolność do rozpoznawania zapachów może obniżyć się nawet o 40%. Jest to bardzo ważna informacja podczas pracy poszukiwawczej psów ratowniczych. Przewodnik podczas długotrwałych akcji w wysokiej temperaturze powinien co jakiś czas schładzać psa, aby nie dopuścić do stanu przegrzania organizmu. Zdarza się, że doświadczone psy radzą sobie z takimi warunkami. Na przemian dyszą i wachają. Przy takim rozwiązaniu ich praca jest dłuższa, lecz nie traci na jakości. Biorąc pod uwagę wysoce wyspecjalizowane struktury węchu psa i ich zasady prawidłowego funkcjonowania podstawowa wiedza na ten temat bez wątpienia jest niezbędna do prawidłowego i bezpiecznego wykorzystania psa podczas pracy.

Jak można wywnioskować na podstawie przedstawionych przypadków, poszukiwania osób zaginionych na obszarach wodnych prowadzone są przez osoby z różnym doświadczeniem zawodowym. Wyboru miejsca prowadzenia działań dokonuje dowódca akcji, tak więc rezultat poszukiwań często zależy od jego doświadczenia oraz osób dokonujących poszukiwań. W przypadku wykorzystania psa specjalistycznego często decyzję dotyczącą wyboru sektorów przekazuje się przewodnikowi psa z uwagi na to, że on jako jedna z nielicznych osób zna specyfikę pracy psa oraz zasady rozprzestrzeniania się zapachu z pod wody. Pozostaje wskazać na problematykę doboru właściwego przewodnika z dobrze wyszkolonym psem specjalistycznym. Dodatkowo, jak przedstawiono w artykule, sprzęt techniczny wykorzystywany do prowadzenia poszukiwań dysponowany jest przez różne podmioty, zarówno jest to sprzęt służbowy, jak i prywatny. Część poszukiwań w praktyce ma również charakter poszukiwań prywatnych. Czynniki związane z wykorzystywanym sprzętem, jak i jakość doświadczenia zawodowego osób uczestniczących w poszukiwaniach oraz sposób wyszkolenia psa mają bardzo istotne znaczenie i mogą wpływać na jakość prowadzonych poszukiwań oraz na ich ostateczny efekt.

Organizatorem akcji poszukiwawczych jest Policja bądź GOPR, w zależności od miejsca, w którym się one odbywają. W związku z tym koszty tych zdarzeń opłacane są z budżetu państwa. Zdarza się jednak czasem, że rodziny zaginionych bądź inni, którzy mają taką możliwość, finansują wykorzystanie dodatkowego sprzętu, którym nie dysponują służby mundurowe. Oprócz wspomnianych powyżej służb w poszukiwania osób zaginionych zaangażowane są również struktury Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczej Straży Pożarnej. Często zdarza się, że do akcji poszukiwawczych dołączają grupy cywilów nie będące we współpracy z żadną ze służb odpowiedzialnych za akcje. W takich sytuacjach trudno ocenić ich działania pod względem poprawności wykorzystania wiedzy merytorycznej i doświadczenia koniecznych do działań w terenie. Znane są również sprawy, gdzie były prowadzone poszukiwania osoby zaginionej, które miały być spowodowane zagubieniem lub nieszczęśliwym wypadkiem, a okazały się sprawą kryminalną. Prowadzenie takich poszukiwań „na własną rękę” może znacznie skomplikować wyjaśnienie zdarzenia.

Niejednokrotnie zdarza się, że rodzina zaginionych z różnych powodów nie chce współpracować ze służbami państwowymi. Wtedy najczęściej organizowana jest akcja poszukiwawcza „na własną rękę”. Samodzielnie nawiązuje kontakt z jasnowidzem, z przewodnikami psów czy też osobami, które za pomocą sprzętu technicznego, jak kamery noktowizyjnej czy termowizyjnej przeszukują teren. Trudno ocenić ich kwalifikacje, a zatem zweryfikować, czy dany teren jest przeszukany i z jaką dokładnością. Problemem może być również doprowadzenie do kontaminacji śladów na miejscu zdarzenia. W zależności od rodzaju zdarzenia, angażowane są różne siły i środki do prowadzenia działań w terenie. Wykorzystanie zasobów zależne jest również od ich aktualnej dyspozycyjności. Często zdarza się, że siły dzielone są na organizację kilku poszukiwań jednocześnie. Ponadto wiele osób udzielających się podczas tego typu zdarzeń to ochotnicy, którzy łączą działalność w tego typu zdarzeniach z codzienną pracą.

Oczywistym jest, że sporo zależy także od pogody, rodzaju terenu, jakości dostępnego sprzętu oraz doświadczenia zawodowego zadysponowanych ludzi. Czas prowadzonych poszukiwań nie jest w pełni zależny od zdolności organizacyjnych dowódcy. Powodzenie akcji zależne jest od bardzo wielu czynników. Podstawą jest kompletność informacji dotyczących okoliczności zdarzenia, struktura terenu, w którym do niego doszło, a także organizacja i ilość zasobów. Ponadto ważna jest trafność w wyborze zastosowanych metod poszukiwawczych i czas ich zastosowania. W przypadku użycia psa specjalistycznego należy uwzględnić fazy rozkładu ciała ludzkiego. Oczywistym jest, że pies może nie wskazać ciała, które pod wodą znajdują się zaledwie kilka godzin. Dlatego pies specjalistyczny zazwyczaj wprowadzany jest do poszukiwań na akwenach wodnych dopiero w 3-4 dobie od momentu wypadku. Pies specjalistyczny jako zasób jest często pomijany w poszukiwaniach. Zazwyczaj wiąże się to ze skromnym doświadczeniem dotyczącym pracy tych zwierząt ze strony dowódcy bądź brakiem świadomości o możliwości zadysponowania przewodnika z psem.

Komercyjne wojny

Profesja żołnierza najemnego to zawód, który jest równie stary jak historia konfliktów zbrojnych. Już w starożytności bowiem do obrony państw-miast wynajmowano przygodnych zabijaków, którzy stawali się armią najemną danego polis. Wojska zaciężne stanowiły także znaczącą część armii Aleksandra Macedońskiego¹. Nawet chroniąca Watykan oraz Papieża Gwardia Szwajcarska to również *de facto* najemnicy².

Warto wspomnieć, że legendarna polska lekka jazda I Rzeczypospolitej – słynni lisowczycy to również był oddział najemników – jedni władcy wypłacali im żołd, podczas gdy dla innych walczyli w zamian za łupy³. Epizody najemnej żołnierki mieli również za sobą tak znani i podziwiani ludzie jak były pilot Dywizjonu 303 Jan Zumbach⁴ czy działacz antykomunistyczny Rafał Gan-Ganowicz⁵.

Pomimo tego, iż wiek XX powszechnie uznawany jest za wiek o najdłuższym okresie pokoju na świecie, to jednocześnie jest to stulecie, które można śmiało nazwać złotym wiekiem żołnierza do wynajęcia. Rozpad systemu kolonialnego i będące tego bezpośrednim rezultatem wojny domowe o wpływy i władzę w bogatej w surowce Afryce stały się mekką wszelkiego autoramentu psów wojny – głównie weteranów II wojny światowej, której ubocznym efektem były rzesze świetnie wyszkolonych i zaprawionych w bojach żołnierzy nieznających w życiu niczego

¹ W. Urban, *Średniowieczni najemnicy*, Warszawa 2008.

² Cz. Michalski, *Najmniejsza i najstarsza armia świata*, Konspekt. Czasopismo Akademii Pedagogicznej w Krakowie 2007, nr 2, Z. Witkowski, „Mężnie i wiernie”. *Papieska Gwardia Szwajcarska. Historia chwały*, Toruń 2010, s. 207-210.

³ H. Wisner, *Lisowczycy łupieżcy Europy: pierwsi polscy najemnicy, lotrzy czy bohaterowie?* Warszawa 2013.

⁴ J. Zumbach, *Ostatnia walka. Moje życie jako lotnika, przemysłowca i poszukiwacza przygód*, Warszawa 2014.

⁵ R. Gan-Ganowicz, *Kondotierzy*, Wrocław 1999.

poza walką⁶. Walki w Katandze, Angoli, Sierra Leone były arenami, na których kształtowało się i dojrzewało współczesne pojęcie najemnej żołnierki⁷. To właśnie w Afryce narodziła się pierwsza poważna i zorganizowana firma „ochroniarska” – Executive Outcomes. Założona przez pułkownika SADF (South African Defence Forces) Eebena Barlowa, realizowała zlecenia w Angoli oraz Sierra Leone. W szczytowym okresie działania pracownicy EO mieli do dyspozycji m.in. dwa własne śmigłowce szturmowe Mi-24, dwa transportowe Mi-8, jeden bojowy wóz piechoty BWP-2 oraz jeden czołg T-72. Firma dysponowała również własnym latającym szpitalem na pokładzie Boeinga 727⁸.

Ponownie na łamy prasy oraz do telewizji, a następnie mediów elektronicznych określenie najemnik oraz nazwa *Private Military Company* trafiły na przełomie XX i XXI wieku⁹. Zmieniły się jednak czasy, świat poszedł naprzód w kierunku komercjalizacji i globalizacji każdego z rodzajów działalności. Współcześni pracownicy PMC nie tylko nie lubią, gdy nazywa się ich najemnikami, oni także w niczym już swoich poprzedników z walk w Kongo, Katandze czy Angoli nie przypominają¹⁰.

Obecnie są to świetnie zorganizowane i zarządzane korporacje zatrudniające wysokiej klasy specjalistów nie tylko od pociągania za spust i rzucania granatem, od taktyki i organizowania zamachów stanów, ale także informatycy, analitycy, specje od wywiadu, psychologowie, szkoleniowcy, logistycy oraz managerowie. Słowem, współczesna PMC to świetnie naoliwiona machina, która dysponując najwyższej klasy specjalistami od współczesnej żołnierki jest w stanie zagwarantować temu, kogo będzie na nią stać usługi profesjonalnej prywatnej armii.

Jak już zostało wspomniane, powstanie prywatnych firm wojskowych znanych w obecnej formie jest wypadkową trzech istotnych czynników. Zasadniczy wpływ miało zakończenie zimnej wojny, co spowodowało wytworzenie się „próżni bezpieczeństwa”. Upadek Związku Radzieckiego zmienił światową sytuację geopolityczną i wymusił konieczność zmodernizowania polityki militarnej zaangażowanych stron. Wyścig zbrojeń i utrzymanie dużej liczebnie armii przestało być sprawą priorytetową. Według nowej polityki państwa nastąpiło zmniejszenie kwot przeznaczonych na obronność, czego naturalną konsekwencją stała się redukcja etatów w wojsku¹¹.

Należy przy tym wspomnieć, że sytuację geopolityczną, jaka ukształtowała się po upadku żelaznej kurtyny zdominowały dwa, zasadniczo nowe zjawiska. Przede

⁶ Z. Dobosiewicz, T. Łętocha, J. Malinowski, *Rola armii w Afryce*, Warszawa 1970, s. 218.

⁷ L. Sosnowski, *Najemnicy. Działalność i status prawnomiędzynarodowy*, Warszawa 1983.

⁸ K. Pech, *Executive Outcomes – A corporate conquest* [w:] J. Cilliers, P. Mason, K. Pech, *Profit or plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies*, Johannesburg 1999, p. 88.

⁹ K.M. Ballard, *The Privatisation of Military Affairs: A Historical Look into the Evolution of the Private Military Industry* [w:] T. Jäger, G. Kümmel, *Private and Military Private Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*, Wiesbaden 1997, p. 37-55.

¹⁰ R.Y. Pelton, *Najemnicy XXI wieku*, Warszawa 2008.

¹¹ E. Prince, *Cywilni wojownicy. Najemnicy w ogniu wojny*, Warszawa 2014, s. 38.

wszystkim odnotować należy znaczący spadek w skali globu wojen i konfliktów międzypaństwowych przy jednoczesnym jednakże gwałtownym wzroście wojen domowych o podłożu etnicznym¹². Podstawowym źródłem tychże konfliktów były upadki oraz rozpad, rządzonych wcześniej silną ręką władzy autorytarnej lub totalitarnej, państw wielonarodowościowych oraz federacyjnych. Jednym ze skutków takich wewnątrzpaństwowych walk stało się pojawienie na arenie międzynarodowej organizmów państwowych o charakterze upadłym (terenów na których żadna instytucja nie była w stanie sprawować efektywnie władzy państwowej).

Zmiany związane z funkcjonowaniem armii oraz nowa sytuacja polityczna sprawiły, że państwa niechętnie włączały się w misje pokojowe. W wytworzoną w ten sposób próżnię bezpieczeństwa szybko wpasowały się prywatne firmy wojskowe¹³. Usługobiorcami, oprócz przedsiębiorstw i organizacji międzynarodowych, zostały państwa, również te określone mianem państw upadłych¹⁴. Tym samym żołnierze, którzy stracili pracę w wyniku restrukturyzacji, znaleźli zatrudnienie w prywatnym sektorze wojskowym.

Drugi czynnik związany jest z postępującym rozwojem usług informatycznych i rewolucją technologiczną. Objęła ona wszystkie dziedziny życia, również sferę wojskową. Nowe metody prowadzenia walk oraz nowoczesne rodzaje broni zwiększyły zapotrzebowanie na specjalistycznie wykwalifikowany personel cywilny¹⁵. Mimo początkowego założenia o samodzielnym kształceniu specjalistów przez wojsko, obecnie koncerny zbrojeniowe zobowiązują się również do zapewnienia inżynierów potrzebnych do obsługi nowoczesnych urządzeń militarnych¹⁶. Widać tu wyraźną konieczność współdziałania między prywatnymi firmami wojskowymi a armią, by zapewnić zdolność sprawnego i szybkiego funkcjonowania zarówno w czasie pokoju, jak i w obliczu zagrożenia.

W kształtującym się procesie prywatyzacyjnym ważne stało się ustosunkowanie się władz poszczególnych państw do tematu prywatnego rynku usług wojskowych. Przede wszystkim istotne było nastawienie światowych mocarstw, głównie Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Upadek Związku Radzieckiego stał się początkiem nowego podejścia do gospodarki i przejścia od formy centralnie sterowanej do rynkowej¹⁷. Państwa zaczęły korzystać z przykładu Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, a pojęcie outsourcingu powoli obejmowało również branżę związaną z bezpieczeństwem. W efekcie wojskowe firmy prywatne zaczęły swym działaniem obejmować coraz szerszy zakres usług.

¹² W. Urban, *Norwożytni najemnicy*, Warszawa 2008.

¹³ A. Wojciechowski, *Prywatne firmy wojskowe a międzynarodowa ochrona praw człowieka – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014, s. 13.

¹⁴ A. Szpak, *Fenomen „państw upadłych” w świetle prawa międzynarodowego*, Toruń 2014.

¹⁵ A. Wojciechowski, *Prywatne firmy wojskowe...*, s. 14.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ E. Krahman, *The new model soldier and civil military relations* [w:] A. Alexandra, D.P. Baker, M. Caparini, *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-Military Relations*, London 2008, p. 247.

Wielowymiarowość oraz złożoność tematyki prywatnych firm wojskowych wymaga szerokiego spojrzenia na omawiane zagadnienie. Usługi świadczone przez sprywatyzowany rynek militarny opierają się na wielu aspektach co może dawać mylne poczucie ograniczenia się jedynie do działań operacyjnych (zbrojnych).

Kryterium klasyfikacji prywatnych firm wojskowych w modelu spektrum polega na pogrupowaniu i uszeregowaniu tychże firm na podstawie rodzaju świadczonych usług według skali ich istotności w państwowym monopolu na stosowanie siły¹⁸. Podział obejmuje cztery możliwości działania: walkę, trening, wsparcie i ochronę. Krańcowe miejsce tego spektrum zajmują firmy, których działalność opiera się na wykonywaniu zadań bojowych. Naruszają tym samym monopol państwa na użycie siły, gdyż do tego rodzaju działań tradycyjnie przeznaczona jest armia. Do tej grupy zaliczały się m.in. Executive Outcomes i Sandline International. Na drugim końcu spektrum umieszczono firmy, których działalność zawężona jest jedynie do określonych obszarów, niezwiązanych z zadaniami bojowymi, np. opieka medyczna w czasie działań militarnych.

Do najczęściej cytowanych typologii PMF należy podział zastosowany przez Petera Singera¹⁹. Różnicuje on przedsiębiorstwa ze względu na obszar działania oraz tzw. kryterium odległości od pola walki. Biorąc pod uwagę te wytyczne można wyznaczyć trzy rodzaje prywatnych firm militarnych:

- firmy zajmujące się usługami bojowymi – biorą bezpośredni udział w działaniach zbrojnych, również poprzez dowodzenie jednostkami. Kontrakty opiewają na mniejsze kwoty niż w przypadku firm doradczych oraz obowiązują krócej,
- firmy zajmujące się doradztwem wojskowym – ten rodzaj firm dostarcza szereg specjalistów, by zapewnić doradztwo na podstawie ich wykształcenia i bogatego doświadczenia. Oprócz tego oferują usługi analityczne na różnych poziomach działania. Należy jednak pamiętać, że mimo udzielania rad i prowadzenia treningów, usługodawcy ci nie włączają się osobiście w walkę zbrojną – całe ryzyko skupione jest na klientach. Z usług w tym zakresie zazwyczaj korzystają armie przechodzące proces modernizacji,
- firmy zajmujące się wsparciem wojskowym – działania należące do sektora bezpieczeństwa lecz bez angażowania się w jakiekolwiek zadania bojowe. Ich domeną jest logistyka i wsparcie techniczne. Podobieństwo tego typu przedsiębiorstw do korporacji międzynarodowych związane jest z mechanizmem ich powstawania. Wykształciły się z firm początkowo zajmujących się innymi branżami, których dążenie do zwiększenia zysków zdeterminowało dywersyfikację działalności i poszerzenie zakresu oferowanych usług²⁰.

Typologia Douga Brooksa opiera się na podziale rynku dystrybutorów usług wojskowych (*Military Service Providers*) na trzy sektory. Do pierwszej grupy można zaliczyć dostawców usług nieśmiercionośnych (*Non-lethal Service Providers*),

¹⁸ A. Axelrod, *A Guide to Private Armies and Private Military Companies*, Dublin 2013, p. 387 i nast.

¹⁹ P. Singer, *The Rise of the Privatized Military Industry*, London 2008, p. 73-136.

²⁰ Tamże.

k którzy zajmują się działalnością niezwiązaną z konfliktami zbrojnymi (wywiad, logistyka). Druga branża wymieniona w typologii Brooksa to prywatne firmy ochroniarskie (*Private Security Company*). Pracownicy tego typu przedsiębiorstw zajmują się zapewnieniem bezpieczeństwa i pasywną ochroną obiektów, a usługobiorcy to przeważnie prywatne przedsiębiorstwa międzynarodowe. Natomiast trzeci sektor obejmuje prywatne firmy wojskowe (*Private Military Companies*)²¹, które świadczą usługi z dziedziny wojskowości, podczas gdy kontrahentami stają się państwa lub organizacje międzynarodowe. Dalsza kategoryzacja obejmuje aktywne (bezpośrednio działające w konfliktach zbrojnych) i pasywne (bez włączania się w działania bojowe, lecz zajmujące się np. szkoleniem) firmy wojskowe²².

Powyższe klasyfikacje są dowodem na ważną rolę, jaką odgrywają prywatne firmy wojskowe we współczesnych konfliktach zbrojnych i ich wpływie na armie współczesnego świata. Dodatkowo obrazują coraz szersze spektrum działania tego typu przedsiębiorstw militarnych.

Szczegółowy zamysł prywatyzacji sektora wojskowego zrodził się w roku 1993, kiedy sekretarz obrony USA – Dick Cheney zlecił przeprowadzenie firmie Halliburton badań nad obsługą operacji wojskowych prowadzonych przez rząd Stanów Zjednoczonych. Tym samym miało to zapewnić nieograniczone zyski w przypadku agresywnej oraz ekspansywnej polityki militarnej. Wykorzystanie prywatnych firm nie ograniczało się jedynie do wsparcia własnego wojska. Inna firma – Military Professional Resources Incorporated, uzyskała kontrakt w połowie lat dziewięćdziesiątych na szkolenie chorwackiego wojska podczas wojny w byłej Jugosławii, co przechyliło szalę zwycięstwa²³.

Obecnie prywatne firmy ochroniarskie zatrudniają byłych żołnierzy jednostek specjalnych, jednostek antyterrorystycznych policji czy żołnierzy posiadających doświadczenie bojowe nabyte w skutek udziału w misjach wojskowych. Głównym eksporterem prywatnych usług świadczonych dla wojska w czasie konfliktów zbrojnych są: Wielka Brytania, którą można nazwać prekursorem w sprawie tworzenia PMC (wśród najbardziej znanych firm warto wspomnieć AEGIS czy już nieistniejące Sandline, czy Executive Outcomes) oraz Stany Zjednoczone, z których wywodzi się m.in. Academi, DynCorp, Triple Canopy, Halliburton²⁴. Przy czym liderem na rynku prywatnych firm ochroniarskich zaangażowanych w konflikty zbrojne jest firma Academi (dawniej znana pod nazwą Blackwater USA, Blackwater Worldwide jak również Xe Services LLC).

Początkowy zamysł stworzenia firmy Blackwater (obecnie Academi) narodził się w umyśle młodego żołnierza oddziałów Navy SEALs – Erika Prince'a. Był był

²¹ A. Wojciechowski, *Prywatne firmy wojskowe...*, s. 8.

²² D. Brouks, *Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Service* [w:] A. Adebajo, Ch. Lekha Srira, *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*, New York 2001, p. 129-145.

²³ J. Scahill, *Blackwater. Powstanie najpotężniejszej armii najemnej świata*, Wrocław 2007, s. 55.

²⁴ Tamże, s. 22.

spadkobiercą fortuny swojego ojca – Edgara Prince’a. W czasie służby wojskowej Erik brał udział w misjach na Haiti, Bliskim Wschodzie, Bośni oraz nad Morzem Śródziemnym. W tym czasie doszedł do wniosku, że siły specjalne Marynarki Wojennej Stanów Zjednoczonych tak naprawdę nie posiadają własnego zaplecza szkoleniowego, a wszelkie ćwiczenia odbywały się na użyczonych terenach od Piechoty Morskiej czy regularnej armii²⁵. Pierwotnie firma miała zajmować się szkoleniem policji, wojska i służb bezpieczeństwa na wykorzystywanym w tym celu przez siebie terenie, nieopodal Great Dismal Swamp w hrabstwie Cambden. Stanowić go miał kompleks strzelnic sytuacyjnych Blackwater Lodge and Training Center²⁶. Oficjalnie firma rozpoczęła działalność w roku 1998. Razem z Erikiem Princem szkoleniami zajmowali się byli żołnierze jednostek specjalnych. Firma zatrudniała ludzi z całego świata. Wśród personelu znaleźć można było obywateli z Chile, Kolumbii, Hondurasu, Panamy, Polski, Filipin czy Salwadoru. To tylko niektóre państwa, z których wywodzili się pracownicy Blackwater. Kandydaci na pracowników byli pytani o znajomość broni poszczególnego typu jak: karabin AK, pistolet Glock-19, Karabin M-16 czy karabinek M-4. Znajomość obsługi broni to jednak nie wszystko. Poszukiwani byli również specjaliści w wąskich dziedzinach wojskowego rzemiosła – snajper, strzelec wyborowy, członek grupy kontrataku, artylerzysta czy nawet kanonier²⁷.

Firma dzierżawiła swoje obiekty dla Navy SEALs, Federalnego Biura Śledczego oraz na szkolenia dla policji z Wirginii, Karoliny Północnej i Kanady. Ponadto prowadziła także szkolenia dla klientów prywatnych oraz rządowych w posługiwaniu się bronią palną poczynawszy od pistoletów, karabinków, karabinów wyborowych po broń maszynową²⁸.

Złoty okres dla firmy dopiero miał nadejść. Wysoko wykwalifikowana kadra, posiadająca doświadczenie wyniesione z wojen i operacji specjalnych miała przyciągać kolejnych klientów. Na terenie Stanów Zjednoczonych Blackwater poszerzało swoją działalność już nie tylko o prowadzenie szkoleń posługiwania się bronią, ale także tworzenia realistycznych ośrodków szkoleniowych. Po roku 1999 w ofercie szkoleniowej znaleźć można było szkolenia z osobowej ochrony biznesowej, odbijania zakładników, walkę w budynkach czy ochronę sił własnych. Prawdziwy boom dla firmy miał jednak dopiero nadejść.

Dzięki administracji prezydenta Clintona firma oficjalnie została zatwierdzona jako dostawca usług dla rządu federalnego oraz zaczęła realizować pierwsze kontrakty rządowe. Nad wyższością prywatyzacji usług dla rządu federalnego i wojska, uważa się, że firmy prywatne są zdolne do lepszego świadczenia takich usług niż sam rząd oraz mniejszym kosztem²⁹. Kolejnym atutem dla rozwoju tego sektora jest to, że doskonale wyszkoleni, zaprawieni w walce żołnierze po zakoń-

²⁵ Tamże, s. 88.

²⁶ Tamże, s. 94.

²⁷ Tamże, s. 62.

²⁸ Tamże, s. 96.

²⁹ Tamże, s. 26.

czonej służbie wojskowej niechętnie chcieliby spędzić resztę życia na emeryturze. Koszt wyszkolenia operatora sił specjalnych jest wysoce drogi oraz czasochłonny. Potrzeba wielu lat szkoleń i ćwiczeń by wytrenować człowieka na żołnierza sił specjalnych, a po zakończonej służbie wojskowej, taka osoba nie znajdując miejsca na wykorzystanie swoich umiejętności w życiu pozawojskowym mogłaby stać się łatwym obiektem do wciągnięcia jej na drogę kryminalną. Praca w sektorze prywatnych firm ochroniarskich, takich jak Blackwater, pozwala na wykorzystanie umiejętności zdobytych w wojsku oraz na dalsze ich doskonalenie. Prywatyzacja sektora militarnego pozwala na odciążenie od zadań z zakresu ochrony wojsk własnych regularnych pododdziałów, zlecając do usługobiorcą. Zapewnia to możliwość skierowania większej liczby żołnierzy do udziału w regularnych walkach.

Sukces prywatyzacji sektora militarnego zawdzięcza się w dużej mierze polityce Georga H. W. Busha z lat 1989-1993. Rozpoczęto wtedy ograniczenia wydatków na wojsko i zbrojenia o blisko 10 miliardów dolarów. Razem z tym wiązało się unieważnienie kilku ważnych i drogich systemów uzbrojenia oraz zmniejszenie liczby wojska. Po roku 1993 armia amerykańska zmniejszyła swoją liczebność do 1,6 miliona żołnierzy, kiedy to przed rozpoczęciem prezydentury Busha liczyła ponad 2,2 miliona wojska. Dodatkowo budżet przeznaczany na armię z roku na rok był coraz bardziej ograniczany. Sekretarz obrony, Dick Cheney, chciał zwiększyć partycypację spółek cywilnych w operacjach wojskowych. Miało to na celu polepszenie wizerunku armii amerykańskiej za każdym razem, gdy prowadzone były operacje poza granicami. Większa liczba prywatnych pracowników pozwalała na zaangażowanie mniejszej liczby żołnierzy, co stawało się politycznie akceptowalne³⁰.

Wykorzystanie prywatnych firm ochroniarskich w konfliktach wiąże się również z perspektywą ich dalszego rozwoju po zakończeniu konfliktu. Wycofanie wojsk z rejonu działań zbrojnych powoduje pozostawienie administracji bez ochrony ze strony wojska. Wtedy pojawia się szansa dla sektora prywatnego na wprowadzenie doświadczonych ludzi, potrafiących posługiwać się bronią oraz znających zasady ochrony VIP-ów³¹.

Prawdziwy boom na usługi ochrony przyszedł dopiero po 11 września 2001 roku. Po zamachach na World Trade Center rząd USA zdał sobie sprawę, że samo wojsko nie jest siłą wystarczającą do walki z terroryzmem. W roku 2002 firma Blackwater otrzymała pierwszy rządowy kontrakt od CIA³². Zadanie miało polegać na zapewnieniu ochrony placówce agencji CIA w Afganistanie oraz sprzętu pozostawionego na lotnisku. Bezpieczeństwa personelu miało strzec 20 uzbrojonych ochroniarzy. Był to sześciomiesięczny kontrakt zapewniony bez przetargu, opie-

³⁰ Tamże, s. 90.

³¹ por. Joseph Schmitz *„Możliwy jest taki scenariusz, że rząd, czyli Stany Zjednoczone, mógłby zrezygnować z militarnej obecności (w Iraku), a wówczas pojawiłoby się wzmożone zapotrzebowanie na wejście prywatnych usługobiorców”*.

³² ang. *Central Intelligence Agency* – Centralna Agencja Wywiadowcza.

wający na kwotę 5,4 miliona dolarów³³. Wywiązywanie się z kontraktu zapewnić miały firmie kolejne zlecenia, tym razem już od Departamentu Stanu.

Powodzenie w Afganistanie spowodowało uzyskanie przez firmę następnego kontraktu – w Iraku. Spośród działających w Iraku 170 prywatnych firm, to właśnie Blackwater uzyskała ponownie bezprzetargowy kontrakt na kwotę 27 milionów dolarów na zapewnienie ochrony „najważniejszej osobie”, którą był ambasador USA Paul Bremer.

W czasie wypełniania zadań ochrony firma realizowała je z najwyższą skutecznością, zbierając liczne pochwały. Ochroniarze wywodzący się z Blackwater zdobyli także wyrazy uznania u generała Davida Petraeusa i ambasadora Ryana Crockera, którzy uznali, że bez udziału tejże firmy okupacja Iraku byłaby niemalże niemożliwa. Kongresmen Dennis Kucinich stwierdził, że pracownicy ochrony „faktycznie są ramieniem administracji oraz realizacji jej polityki³⁴. Zastępca sekretarza stanu John Nigroponte, którego ochraniała firma w czasie jego pobytu w Iraku stwierdził, że: „zapewniała mi bezpieczeństwo, abym mógł wykonywać powierzone mi obowiązki. Bez nich cywile z Departamentu Stanu nie byłiby w stanie wykonywać kluczowych zadań w miejscach takich jak Irak oraz Afganistan³⁵”. Na tym pochwały się nie kończyły. Wkład jaki wniosła firma w działania w Iraku został doceniony również przez prezydenta USA – George’a W. Busha, który wyraził się tymi słowami: „Blackwater pełni nieocenioną służbę. Oni ochraniają ludzkie życie. Doceniam poświęcenie i służbę, jaką sprawuje Blackwater³⁶”.

Pomimo oczywistych i niezaprzeczalnych korzyści wykorzystywania we współczesnych konfliktach profesjonalnych firm wojskowych ma to także swoje konsekwencje i budzi sporo kontrowersji. W czasie prowadzenia konfliktów zbrojnych przez regularne wojska, te muszą trzymać się obowiązującego prawa konfliktów zbrojnych – konwencji, ustaw zgodnych z założeniami organizacji międzynarodowych, których dane państwo jest członkiem. Sytuacja już ma się inaczej, gdy wykorzystane zostaną prywatne agencje ochrony lub zakulisowe działanie lobby politycznego.

Firmy prywatne nie są ograniczone ramami prawnymi międzynarodowych porozumień, gdyż nie są podmiotami tychże postanowień. Doskonałym przykładem jest liczba incydentów, także tych śmiertelnych, z udziałem prywatnych ochroniarzy na terenie Iraku. Szacuje się, że od roku 2005 do 2007 miało miejsce 195 incydentów otwarcia ognia przez pracowników ochrony. Jeden z najkrwawszych miał miejsce 16 września 2007 roku na placu Nisour w Bagdadzie. W czasie strzelaniny

³³ J. Scahill, *Blackwater. Powstanie najpotężniejszej...*, s. 22.

³⁴ Tamże, s. 24.

³⁵ Zeznanie Johna Nigroponte przed Komisją Finansów Rządowych Senatu USA z dnia 26 września 2007.

³⁶ „*They Protect People's Lives*” -- *One Month After Baghdad Killings, Bush Defends Blackwater USA*, 18.10.2007, http://www.democracynow.org/2007/10/18/they_protect_peoples_lives_one_month, (28.10.2015).

zginęło wtedy 16 osób, w tym kobiety i dzieci³⁷. W wigilię świąt Bożego Narodzenia jeden z ochroniarzy, Andrew Moonen, zastrzelił ochroniarza irackiego premiera Raheema Khalifa³⁸ w tzw. „zielonej strefie”³⁹. 4 lutego 2007 roku na skutek strzelaniny w pobliżu ministerstwa spraw zagranicznych zginął iracki dziennikarz Hana al-Ameedi⁴⁰. Snajper z firmy Blackwater zastrzelił trzech ochroniarzy w pobliżu stacji telewizyjnej. Strzały padły z dachu irackiego ministerstwa sprawiedliwości⁴¹. 9 września 2007 roku niedaleko budynku rządowego ginie pięciu Irakijczyków⁴². To tylko niektóre z incydentów, jakie trafiły do opinii publicznej.

Następnych problemów nastęrczą brak ściśle określonej regulacji prawnej funkcjonowania oraz naboru pracowników przez firmy najemne. Istnieje co prawda zapis w prawie międzynarodowym dotyczący działalności najemnej, jednak stosowanie eufemizmów skutecznie uniemożliwia walkę z najemnictwem⁴³. I Protokół Dodatkowy do konwencji genewskich z 1977 roku otwarcie potępia oraz karze działalność najemną. W artykule 47 owego dokumentu odnajdujemy jasno sprecyzowaną definicję „najemnika”. Aby otrzymać miano „najemnika” należy spełniać odpowiednie kryteria ujęte w dokumencie, a mianowicie: być osobą, która została zwerbowana za granicą lub w kraju do walki w konflikcie zbrojnym, brać rzeczywisty udział w walkach, który jest nastawiony na osiąganie korzyści majątkowych. Ponadto taka osoba nie może być obywatelem strony konfliktu, członkiem sił zbrojnych biorących udział w konflikcie oraz członkiem misji rządowej⁴⁴. Do walki z organizacjami najemniczymi przyłączyła się również Organizacja Narodów Zjednoczonych. W roku 1989 przyjęto „Międzynarodową konwencję o zwalczaniu rekrutacji, wykorzystania, finansowania i szkolenia najemników”. Dokument ratyfikowało niewielu członków ONZ, a Polska tylko podpisała. Miało to miejsce 28 grudnia 1990 roku.

Odzwierciedlenie zakazu służby w organizacji najemnej zakazanej przez prawo międzynarodowe znalazło swoje odzwierciedlenie także w polskim ustawodawstwie. W Kodeksie karnym, w artykule 141 § 2 w części dotyczącej przestępstw

³⁷ J. Scahill, *Blackwater. Powstanie najpotężniejszej...*, s. 19.

³⁸ J. M. Broder, *Ex-Paratrooper Is Suspect in a Blackwater Killing*, 04.10.2007, http://www.nytimes.com/2007/10/04/world/middleeast/04contractor.html?_r=0, (04.11.2015).

³⁹ Nazwa silnie ufortyfikowanego obszaru w centrum Bagdadu o powierzchni ok. 10 km², w którym znajdowały się najważniejsze międzynarodowe obiekty w Iraku.

⁴⁰ J. Scahill, *Making a Killing – Who will mete out justice for America's merchants of death?* <http://www.thenation.com/article/making-killing/>, (04.11.2015).

⁴¹ S. Dainaru, *How Blackwater Sniper Fire Felled 3 Iraqi Guards*, 08, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/07/AR2007110702751.html>, (04.11.2015).

⁴² J. Scahill, *Making a Killing...*

⁴³ A. Danek, *Bękart wojny*, <http://www.frona.pl/blogi/nie-jestesmy-z-tego-swiata/bekarty-wojny,39763.html>, (27.11.2015).

⁴⁴ I protokół dodatkowy. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa 8 czerwca 1977 roku, Dz.U. z 1992, Nr 41, poz. 175.

przeciwko obronności, odnaleźć można zapis, iż: „kto przyjmuje obowiązki w zakazanej przez prawo międzynarodowe służbie najemnej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat”. Analogiczny zapis dotyczy również osób zajmujących się werbunkiem obywateli polskich lub cudzoziemców przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵. Dzięki tym zapisom działalność najemnicza oraz werbunkowa do organizacji najemniczych została ukrócona. Jednak odnosi się to tylko do organizacji posiadającej znamiona najemnej. Inaczej sprawa wygląda, jeśli chodzi o firmy *quasi*-najemne oraz prywatne korporacje wojskowe (*private military companies*).

Wykorzystując eufemizmy i luki w ustawodawstwie krajowym oraz międzynarodowym, wielu doświadczonych żołnierzy znajduje pracę jako „eksperci ds. bezpieczeństwa”. W takim wypadku nie występują znamiona przestępstwa określane go jako służba najemna ani taka osoba nie staje się także najemnikiem. Co więcej, ustawodawca polski przewiduje możliwość wydania obywatelowi polskiemu zgody na służbę w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej – dotyczy to również byłych żołnierzy zawodowych.

Rozporządzenie określa, komu może zostać udzielona zgoda na odbycie służby w obcym wojsku, również z zastrzeżeniami o możliwości nieudzielenia takiej zgody. I tak obywatel, który chciałby służyć w obcej armii musi złożyć pisemny wniosek do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a byli żołnierze do ministra obrony narodowej. Zastrzeżeniem jest, że odmawia się udzielenia zgody w momencie ogłoszenia mobilizacji lub wprowadzenia stanu wojennego, a także służba ta nie może naruszać interesów Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest zakazana przez prawo międzynarodowe⁴⁶. Po zniesieniu w roku 2009 obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej, jak również emigracja na zachód sprawiły, że Polacy coraz częściej ubiegają się o możliwość służby w zagranicznych armiach. Dotyczy to armii niemieckiej, belgijskiej czy marynarki wojennej USA. Znajdują się również kandydaci chcący wstąpić w szeregi francuskiej Legii Cudzoziemskiej.

Firmy, aby uniknąć negatywnego rozgłosu, są sprzedawane lub przeprowadzają działania rebrandingowe. Tak było właśnie z firmą Blackwater USA, która po incydentach z Iraku zmieniła swoją nazwę na Blackwater Worldwide. Na zmianie nazwy jednak nie poprzestano. Logo z czarną niedźwiedzią łapą w celowniku snajperskim zastąpiono wpisując tę samą łapę niedźwiedzia w owalny kształt mający symbolizować kulę ziemską i przywodząc na myśl logo Organizacji Narodów Zjednoczonych, strzegącej światowego bezpieczeństwa⁴⁷. Takie działania firma podejmowała jeszcze dwa razy – zmieniając nazwę z Blackwater Worldwide na Xe, a później na Academi, mającą nawiązywać do Akademii Platona.

⁴⁵ Ustawa z dnia Kodeks karny, Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553, z późn. zm.

⁴⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Udzielanie obywatelom polskim zgody na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej*, <https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/sprawy-obronne/4400,Udzielanie-obywatelom-polskim-zgody-na-sluzbe-w-obcym-wojsku-lub-obcej-organizac.html>, (28.11.2015).

⁴⁷ J. Scahill, *Making a Killing...*

Wydawać by się mogło, że po nagłośnieniu przez media incydentów związanych z działaniem firmy Blackwater USA, prywatni ochroniarze zostaną wycofani z Iraku. Tak się jednak nie stało, gdyż nie pozwoliły na to naciski ze strony rządu Stanów Zjednoczonych. Kiedy premier Iraku Nuri al-Maliki wzywał do wycofania sił Blackwater z terenu okupowanego Iraku, USA zaczęły wywierać naciski, tłumacząc się ochroną własnych dyplomatów. Kilka dni później członek irackiego rządu wydał oświadczenie, że wycofanie prywatnych ochroniarzy z Iraku mogłoby zachwiać systemem bezpieczeństwa, w którym powstałaby luka⁴⁸.

Paul Bremer przed wyjazdem z Iraku, 27 czerwca 2004 roku, wydał dekret znany jako Paragraf 17. Dokument uderzał w suwerenność Iraku, zapewniając całkowitą i daleko idącą nietykalność pracowników firm prywatnych działających dla rządu USA. Uniemożliwiał władzom irackim prawne ściganie ich za popełnione przestępstwa, argumentując także tym, iż w Iraku nie istnieje jeszcze system sądownictwa, który byłby sprawny i sprawiedliwy⁴⁹.

Nietykalność jednak nie obowiązywała tylko na terenie Iraku. W trakcie przesłuchania przez śledczych z Bezpieczeństwa Dyplomatycznego Departamentu Stanu pracownicy firmy zagwarantowane mieli, że wszelkie informacje udzielone w trakcie przesłuchania nie będą mogły zostać później wykorzystane przeciwko nim do wniesienia oskarżeń oraz przedstawienia w charakterze dowodu⁵⁰. Każde zeznanie złożone w trakcie przesłuchania zaczynało się od słów: „Zrozumiałem, iż niniejsze zeznanie jest składane dla dobra oficjalnego dochodzenia administracyjnego. Ponadto rozumiem, iż ani moje zeznania, ani informacje czy dowody zdobyte poprzez moje zeznania nie mogą zostać wykorzystane przeciwko mnie w postępowaniu karnym⁵¹”.

Dodatkowych kontrowersji przysporzyło ujawnienie, iż Blackwater USA zatrudniało swoich pracowników z dawnych reżimów. W Iraku działali pracownicy chilijscy, którzy szkolili się i służyli jako żołnierze jeszcze za czasów panowania reżimu Augusta Pinocheta. Prezes Blackwater – Gary Jackson, twierdził, że: „chilijscy komandosi są bardzo, ale to bardzo profesjonalni i doskonale wpisują się w system firmy⁵²”.

Na problem prywatyzacji sektora wojskowego przez prywatne podmioty należy spojrzeć również z innej strony. Kontrakty rządowe opiewają na wiele milionów dolarów, są to jedynie kwoty jawne. Prócz samych zainteresowanych stron nikt nie wie, ile tak naprawdę pieniędzy przekazywanych jest przez niejawne bądź tajne kontrakty z budżetów operacyjnych agencji wywiadowczych czy osób prywatnych działających na zlecenie innych rządów. Brak możliwości zrewidowania budżetu

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ J. Scahill, *Blackwater. Powstanie najpotężniejszej...*, s. 22.

⁵⁰ Tamże, s. 34.

⁵¹ J. Karl, K. Radia, *Exclusive: ABC News Obtains Text of Blackwater Immunity Deal*, <http://abcnews.go.com/Politics/story?id=3795318&page=1>, (05.11.2015).

⁵² J. Franklin, *US contractor recruits guards for Iraq in Chile*, *The Guardian*, 05.03.2004, <http://www.theguardian.com/world/2004/mar/05/iraq.chile>, (05.11.2015).

prywatnych podmiotów nie pozwala na ustalenie liczby zatrudnianego personelu oraz wydatków. Dostyc często szeregi takich przedsiębiorstw zasilają wysokiej klasy specjaliści, niektórzy wywodzą się z wojsk specjalnych, posiadający po kilka lub kilkanaście lat służby oraz doświadczenie nabyte w walce w czasie działań operacyjnych.

Prywatne firmy wojskowe na stałe wpisały się w historię konfliktów zbrojnych, przy tym stale poszerzając spektrum swoich działań i usług. I choć nie można zaprzeczyć ich użyteczności, niepokojące doniesienia co do naruszania prawa przez ich pracowników oraz brak jasnych podstaw prawnych działania, wciąż rodzi obawy i pytania. Były ambasador USA w Iraku, jeszcze za czasów wojny w Zatoce Perskiej w 1991 roku, stwierdza iż: „[firmy prywatne] sprawiają, że stają się one potężną grupą interesu w amerykańskim społeczeństwie, grupą interesu, która w rzeczywistości jest uzbrojona. I w pewnym momencie pojawi się pytanie: komu powinna być lojalna”, natomiast inny polityk amerykański zauważa, że niektóre firmy dysponują tak potężną siłą militarną, że są zdolne do obalenia wielu światowych rządów⁵³. Z czasem wszystko staje się kwestią ceny.

⁵³ J. Scahill, *Blackwater. Powstanie najpotężniejszej...*, s. 58.

Prywatyzacja i outsourcing zadań wojskowych podczas realizacji operacji sojuszniczych poza granicami kraju

Pojęcie outsourcingu, dziś już dobrze znane oraz obecne w wielu dziedzinach codziennego życia, określane jest jako zlecenie wykonania konkretnych prac, przejęcia obowiązków bądź funkcji przez podmiot zewnętrzny. Firmy decydują się na outsourcing, ponieważ są inni, którzy wykonają tę pracę taniej, szybciej, lepiej¹. E. Ashley z kolei, definiuje outsourcing jako: „alokację ryzyka oraz odpowiedzialności za wykonywanie funkcji lub usługi innemu podmiotowi”². Innymi słowy, jest to nic innego jak zatrudnienie kogoś innego, najczęściej firmy, która ma większe doświadczenie, możliwości oraz zdolności, aby wykonała powierzoną pracę w sposób korzystny dla odbiorcy oraz uzasadniony ekonomicznie.

W związku ze zmieniającą się ekonomią oraz ciągłym dążeniem do zaspokojenia coraz to nowszych wymagań potencjalnego klienta, outsourcing stał się znakomitym rozwiązaniem na zapewnienie najwyższej jakości usług bądź dostarczenie produktu spełniającego wymogi klienta. Eksternalizacja przyczynia się do wyspecjalizowania usług oraz ekonomicznego ich rozwoju; analizując możliwości specjalizacji w poszczególnych usługach logistycznych, należy zatem wziąć pod uwagę zjawisko outsourcingu³.

¹ M. J. Power, K. C. Desouza, C. Bonifazi, *The outsourcing handbook: how to implement a successful outsourcing process*, London 2006, p. 151.

² E. Ashley, *Outsourcing for dummies*, New Jersey 2008.

³ D. Parfene, *Implicatiile externalizării și specializării serviciilor de logistica specific supply-chain management*, Revista de Management și Inginerie Economica 2009, p. 49.

Outsourcing w siłach zbrojnych

Od wczesnych lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku siły zbrojne państw zachodnich, a w szczególności Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii, korzystają z usług tzw. PMC (Private Military Company)⁴. Pod kierownictwem US CENTCOM (The United States Central Command)⁵ około 250 tys. pracowników cywilnych zapewnia usługi Armii Stanów Zjednoczonych. W 2005 roku amerykańskie departamenty: Obrony, Stanu Oraz Bezpieczeństwa Krajowego wydały łącznie 390 miliardów dolarów na usługi oferowane przez sektor prywatny. Ciężko jest oszacować wartość rynku dla całego outsourcingu wojskowego, jednakże należy zauważyć, iż wartość samych kontraktów logistycznych w latach 2010-2020 może opiewać na sumę nawet 150 miliardów dolarów⁶.

Z punktu widzenia historycznego cywilne wspieranie armii nie jest niczym nowym. Niemniej gwałtowny wzrost eksternalizacji usług nastąpił po okresie zimnej wojny. Wzrastające znaczenie outsourcingu ukazano w tabeli (tab. nr 1) przedstawiającej współczynnik pomiędzy żołnierzami a cywilami świadczącymi usługi na rzecz wojska w obszarach konfliktów zbrojnych.

Jak wskazano w tabeli nr 1, na przełomie ostatnich kilkunastu lat rola cywilnych oferentów świadczących swe usługi na rzecz armii wzrosła diametralnie. W 1991 roku, w czasie konfliktu w Zatoce Perskiej, na jednego pracownika cywilnego przypadało aż pięćdziesięciu żołnierzy. Zaledwie dwanaście lat później, w 2003 roku, stosunek ten wynosił już jeden do dziesięciu⁷.

⁴ PMC – Private Military Company. Prywatna firma zapewniająca określone usługi siłom zbrojnym (tłum.: autor). PMC są cywilnymi firmami pracującymi na zlecenie wojska; wspierają oraz zabezpieczają logistycznie operujących poza granicami kraju żołnierzy. Coraz częściej PMC zatrudniane są również, aby wspierać proces szkolenia służb bezpieczeństwa w krajach, w których prowadzone są działania zbrojne (Irak, Afganistan). Wachlarz usług oferowanych przez PMC jest bardzo szeroki i zróżnicowany. Począwszy od pomocy humanitarnej oraz szeroko pojętej logistyki, poprzez zapewnianie i wspieranie bezpieczeństwa, aż do działań specjalistycznych takich jak np. rozminowywanie. Wiele z tych firm posiada dobrze rozbudowane zaplecze wywiadowcze, sprzętowe oraz analityczne.

⁵ US CENTCOM – Dowództwo Centralne Sił Zbrojnych USA powstałe w 1983 roku z przekształcenia powstałego w 1980 roku Rapid Deployment Joint Task Force. Obszar działalności CENTCOM obejmuje kraje Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Azji Środkowej, w szczególności Afganistanu i Iraku. CENTCOM był głównym ogniwem dowodzenia w realizowanych przez USA operacjach wojskowych, w tym wojny w Zatoce Perskiej (operacja Pustynna Burza, 1991), wojny w Afganistanie (Operation Enduring Freedom, 2001-2014), oraz wojny w Iraku (Operacja Iracka Wolność, 2003- 2011). W 2015 roku siły CENTCOM rozmieszczone były głównie w Afganistanie i Iraku. Na dzień 22 marca 2013 roku dowódcą CENTCOM był L.J. Austin.

⁶ U. Petersohn, *Privatising Security: The Limits Of Military Outsourcing*, Center for Security Studies ETH Zurich 2010, nr 80, p. 1-3.

⁷ D. Avant, *The Privatization of Security and Change in the Control of Force*, International Studies Perspectives 2004, p. 153.

Operacja Wojskowa	Cywile (zatrudnieni przez USA)	Żołnierze USA	Współczynnik
I wojna światowa	85 000	2 000 000	1:24
II wojna światowa	734 000	5 400 000	1:7
Wojna w Wietnamie	70 000	359 000	1:5
Operacja w Iraku (1991)	5 200	541 000	1:104
Konflikt na Bałkanach	20 000	20 000	1:1
Operacja w Iraku (2007)	190 000	160 000	1:0,8
Operacja w Afganistanie (2009)	74 000	55 000	1:0,7
Operacja w Iraku (2010)	95 000	95 000	1:1

Tabela 1. Współczynnik udziału cywilnych pracowników w stosunku do żołnierzy biorących udział w poszczególnych wojnach i operacjach wojskowych

Źródła: Congressional Research Service, Air Force Journal of Logistics

Niezależnie od zaangażowania w 2003 roku w operację Iracka Wolność, armia już wcześniej planowała znaczny wzrost outsourcingu. Program nadzorowany przez Sekretarza Stanu Thomasa E. White'a, znany w Pentagonie jako „Third Wave”, miał dotyczyć 214 tysięcy stanowisk w Armii Stanów Zjednoczonych (tj. 1 na 6 stanowisk) przewidzianych zarówno dla żołnierzy, jak i dla cywili. Plan miał być również kołem zamachowym dla wysiłków administracji prezydenta W. Busha, która dążyła do przekierowania znacznej części zadań rządu firmom zewnętrznym⁸.

Prace nad wspomnianym programem utknęły w miejscu w 2003 roku, kiedy to Sekretarz E. White zrezygnował ze stanowiska po dwuletniej kadencji wypełnionej napięciami oraz różnicami zdań z Sekretarzem Obrony Donaldem H. Rumsfeldem. E. White w swoim memorandum datowanym na 8 marca 2002 roku oświadczył, że ostrzega Departament Obrony o fakcie, iż Armia Stanów Zjednoczonych nie posiada odpowiednich narzędzi, aby w efektywny sposób zarządzać zwiększającym się potencjałem firm cywilnych⁹.

⁸ Defense Outsourcing, The OMB Circular A-76 Policy, p. 26.

⁹ A. Green, *Early Warning: The U.S. Army can hardly be surprised by its problems with contractors in Iraq*, 2004. Center for Public Integrity, <http://www.publicintegrity.org/2004/05/05/3146/early-warning>, (4.05.2004), p. 16.

Jednocześnie Jamie Smith, były komandos Navy SEAL i jednocześnie założyciel SCG International Risk, zaobserwował, że po atakach na wieże World Trade Center oraz Pentagon nastąpił boom na powstawanie prywatnych firm oferujących swe usługi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Ideą jest stworzenie podmiotu doradczego pracującego na rzecz Departamentów Stanu i Obrony, który będzie wspomagał rządowe instytucje w przeciwdziałaniu zagrożeniom, które mogą pojawić się na świecie po zamachach z 11 września 2001 roku¹⁰.

Jedną z przyczyn zwiększonej obecności cywilnych kontraktorów w rejonach konfliktów zbrojnych jest zwiększone zapotrzebowanie na ich usługi. Dziś firmom zewnętrznym zleca się nie tylko zabezpieczenie podstawowych usług logistycznych, takich jak zakwaterowanie czy wyżywienie. Specyfika obecnych konfliktów oraz potrzeb dowódców zmusza armię do pozyskiwania nowych oferentów, którzy mogą dostarczyć usługi w zakresie doradztwa wojskowego, naprawy i utrzymania nowoczesnych systemów uzbrojenia bądź też zapewnienia bezpieczeństwa stacjonującym w zapalnych miejscach żołnierzom oraz cywilom.

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi outsourcingu w armii jest, co zaskakujące, dziura budżetowa, a także problemy kadrowe. W związku z trudnościami finansowymi, z którymi borykają się siły zbrojne, nie mogą one w pełni rozwinać i utrzymywać „na cały etat” odpowiednich komórek, pododdziałów, głównie tych, które są niezbędne podczas wykonywania operacji zagranicznych, a których to potencjał w warunkach krajowych nie będzie wykorzystywany ze względu na brak takiego zapotrzebowania. Niszę tę doskonale zdają się wykorzystywać firmy prywatne, które są w stanie tymczasowo zabezpieczyć potrzeby armii w określonych obszarach¹¹.

Prywatyzacja w zapewnianiu bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo żołnierzy

Głównymi argumentami przemawiającymi za prywatyzacją usług w tym obszarze działalności jest wysoka skuteczność oraz ekonomia. Generalne przekonanie jest takie, że cywilne firmy są w stanie zapewnić usługi związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem w sposób nie tylko profesjonalny, stojący na wysokim poziomie, w wielu wypadkach zaawansowany technologicznie, lecz również uzasadniony ekonomicznie. Tak długo jak dana usługa jest niezbędna – armia ponosi jej koszty; wraz z zakończeniem kontraktu – płatność ustaje. Armia nie musi ponosić dodatkowych wydatków na utrzymanie personelu, zakwaterowania, jak również ewentualnych emerytur dla byłych żołnierzy. Dlatego też, siły zbrojne de-

¹⁰ K. Scharnberg, M. Dorning, *Iraq violence drives thriving business*, Chicago Tribune, http://www.sandline.com/hotlinks/Chicago-Trib_Iraq-violence.html, (2.04.2004), p. 2.

¹¹ U. Petersohn, *Privatising Security: The Limits Of Military...*, p. 1.

cydują się na eksternalizację usług w czasie wykonywania zagranicznych operacji w dziedzinach związanych z zapewnieniem oraz wsparciem bezpieczeństwa.

Podczas operacji w Iraku cywilni kontraktorzy obsługiwali systemy komputerowe, które dostarczały zdjęcia lotnicze dla CAOC (Combined Air Operations Center)¹². Zarówno w Iraku jak i w Afganistanie pracownicy firm outsourcingowych odpowiedzialni byli za utrzymanie oraz obsługę UAV (Unmanned Aerial Vehicle)¹³.

Oprócz wojsk lądowych, również Marynarka Wojenna Stanów Zjednoczonych, podczas inwazji na Irak w 2003 roku korzystała z usług cywilnych specjalistów; około 60 cywilnych fachowców zostało zatrudnionych w celu obsługi zaawansowanych systemów naprowadzania rakiet zamontowanych na okrętach wojennych. Pracownicy ci wspierali cyfrowe systemy dowódczo-kontrolne. W tym konkretnym przypadku PMC były zatrudnione ze względu na fakt, iż ww. systemy były wciąż w fazie rozwoju, a armia na tamten moment nie posiadała wykwalifikowanego personelu¹⁴.

Na bazie doświadczeń nabytych w Iraku, prywatni kontraktorzy znacznie rozbudowali swoją ofertę usług w zakresie zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa podczas operacji sił koalicyjnych w Afganistanie. Przykładem może być stosowany już w Iraku, a rozpowszechniony na szeroką skalę w Afganistanie projekt firmy Lockheed Martin – PTDS (Persistent Threat Detection System)¹⁵. Jest to balon

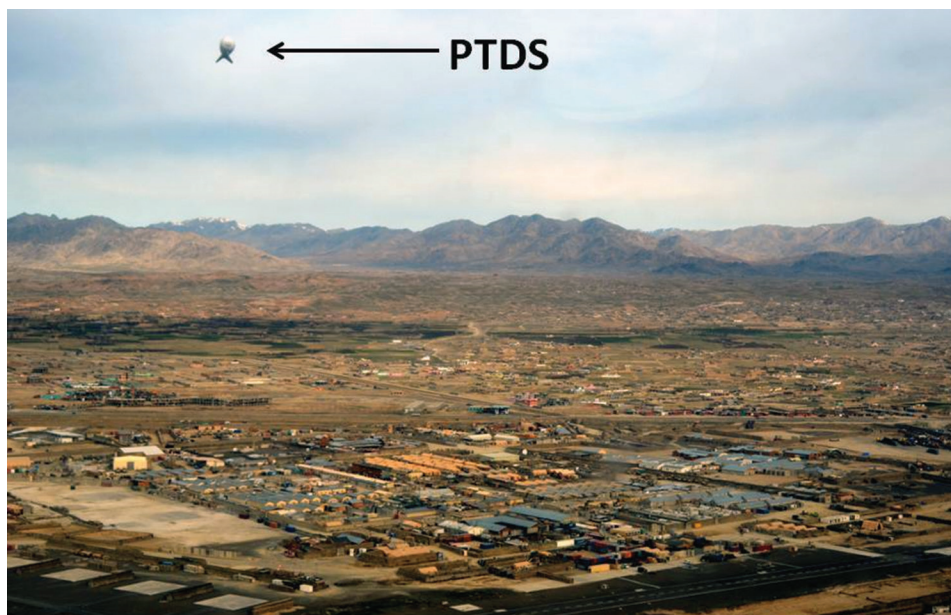
¹² CAOC – Centrum Połączonych Operacji Powietrznych (tłum.: autor). Centrum powstałe w 2003 roku, ma swoją siedzibę w amerykańskiej bazie lotniczej w Al Udeid, Katar. Centrum to zapewnia Armii Stanów Zjednoczonych oraz koalicjantom możliwość kontrolowania przestrzeni powietrznej oraz dowodzenia operacjami powietrznymi prowadzonymi w krajach takich jak: Afganistan, Irak, Syria oraz ościennych. Zadaniem Centrum jest synchronizacja strategicznych decyzji dotyczących operacji powietrznych, monitorowanie oraz nadzór nad ich realizacją. Dodatkowo Centrum zajmuje się wsparciem powietrznym, uderzeniami z powietrza, gromadzeniem oraz przetwarzaniem informacji wywiadowczych, obserwacją, rozpoznaniem obrazowym oraz koordynowaniem transportu powietrznego.

¹³ UAV – bezzałogowy statek powietrzny, dron. Statek powietrzny, który nie wymaga do lotu załogi obecnej na pokładzie oraz nie ma możliwości zabierania pasażerów, pilotowany zdalnie lub wykonujący lot autonomicznie. Bezzałogowe statki powietrzne (BSP) są obecnie wykorzystywane głównie przez siły zbrojne do obserwacji, rozpoznania oraz uderzeń z powietrza.

¹⁴ W. Matthews, *Counting On Contractors: Industry Employees Are a Growing Power in the U.S. Arsenal*, Defense News, April 4, 2004, p. 18.

¹⁵ PTDS – System Ciągłego Wykrywania Zagrożenia (tłum.: autor). Zaprojektowany na potrzeby Armii Stanów Zjednoczonych i wprowadzony do użytku w 2004 roku przez amerykańską firmę Lockheed Martin system ciągłego monitorowania, obserwacji oraz pozyskiwania rozpoznania obrazowego. Jego głównym elementem jest sterowiec ciśnieniowy (fot. nr 1), wyposażony w system sensorów, czujników oraz kamer, wznoszący się na wysokość kilkudziesięciu metrów z zadaniem prowadzenia ciągłego rozpoznania i monitorowania terenu w promieniu kilku – kilkunastu kilometrów. Początkowo wykorzystywany w procesie zapewniania bezpieczeństwa bazom wojskowym podczas operacji w Iraku sprawdził się na tyle, że w Afganistanie wszystkie bazy koalicyjne zostały wyposażone w ten system.

obserwacyjny, który wspomaga system FP (Force Protection)¹⁶. Wznosi się on na wysokość kilkudziesięciu metrów i umożliwia ciągłą obserwację bazy (fot. nr 1) oraz rejonu w promieniu kilku kilometrów. W dniu 28 sierpnia 2013 roku podczas ataku na FOB (Forward Operating Base)¹⁷ Ghazni (Afganistan), w której stacjonowali polscy żołnierze, system ten uchwycił moment ataku oraz monitorował działania żołnierzy; przyczynił także się do zapobieżenia kolejnym, planowanym przez rebeliantów w tym dniu atakom.



Fot. 1. System PTDS monitorujący FOB Ghazni (Afganistan) i okolice (kwiecień 2014 roku)

Źródło: archiwum własne autorów

W wyniku przeanalizowania statystyk dotyczących najbardziej śmiertelności broni używanej przez rebeliantów w Iraku i Afganistanie za taką uznano IED (Improvised Explosive Device)¹⁸. W związku z powyższym, stworzony został

¹⁶ FP – Ochrona Wojsk. Całokształt działań mających na celu zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa żołnierzom (oraz ich rodzinom) przebywającym w rejonach konfliktów zbrojnych, a także zapobieżenie ewentualnym atakom oraz zminimalizowanie ich potencjalnych skutków.

¹⁷ FOB – Wysunięta Baza Operacyjna. Chroniona baza wojskowa znajdująca się rejonie działań zbrojnych, wykorzystywana jako wsparcie dla wykonywania operacji taktycznych oraz miejsce tymczasowego stacjonowania (zakwaterowania) żołnierzy i sprzętu niezbędnego do realizacji zadań bojowych; FOB może funkcjonować przez długi czas. W Wysuniętej Bazie Operacyjnej może znajdować się lotnisko, szpital oraz inne udogodnienia – wszystko zależy od potrzeb, charakteru, oraz usytuowania konkretnej bazy.

¹⁸ IED – improwizowane urządzenie wybuchowe, mina pułapka. Jest to urządzenie wykonane w sposób improwizowany, zawierające niszczące, śmiertelne, szkodliwe środki piro-



Fot. 2. Zabezpieczenie przepustu kratami i czujnikami przed umieszczeniem wewnątrz miny pułapki
Źródło: archiwum własne autorów

C-IED (Counter-IED) System¹⁹. Jako, że miny pułapki są przyczyną największego zagrożenia dla sił koalicyjnych, C-IED System wspierany jest przez znaczną liczbę oferentów zewnętrznych oraz systemów przez nich dostarczonych. Warto chociażby wspomnieć o firmach zatrudnionych przez Departament Obrony takich jak: COIC (Counter-IED Operations Integration Center), CIAT (Counter-Intelligence Analytic Team) oraz ORSA (Operations Research & System Analysis). Wszystkie ww. firmy wspomagają informacyjnie operujące wojska; posiadając szczegółowe bazy danych przygotowują analizy, przewidują działanie rebeliantów, ostrzegają przed zagrożeniem. Dodatkowo, bezpieczeństwo żołnierzy w zakresie C-IED wspomagane jest przez systemy: CDS (Culvert Denial System) – system zabezpieczenia i monitorowania przepustów drogowych (fot. nr 2), a więc miejsc szczególnie zagrożonych podłożeniem IED oraz system Glasswave – system

techniczne lub zapalające środki chemiczne przeznaczone do niszczenia, unieszkodliwiania, nękania lub odwracania uwagi. Mogą zawierać materiały wojskowe, ale mogą również być skonstruowane z elementów pochodzących z innych źródeł. Ładunki IED mogą być używane przez terrorystów w różny sposób (wkopane na skraju drogi, przewożone samochodem, porzucone w miejscu publicznym, zamachowiec-samobójca). Ich wybuch może być zainicjowany drogą przewodową, bezprzewodową (zdalnie sterowane), jak również przy wykorzystaniu pułapek.

¹⁹ C-IED System – System Przeciwdziałania Improvizowanym Urządzeniom Wybuchowym. Doktryna AJP-3.15 (Alied Join Doctrine for Countering Improvised Explosive Devices C-IED) dotyczy walki z improwizowanymi urządzeniami wybuchowymi. Została ona przyjęta w listopadzie 2008 roku przez dyrektora NSA, viceadmirała Juana A. Moreno. Dokument ten określa priorytety i procedury zwalczania całości systemu IED, w celu zmniejszenia lub wyeliminowania wpływu różnych form tego typu broni wykorzystywanej przeciwko siłom sojuszniczym. System IED rozumiany jest jako połączenie ludzi, metod i sprzętu, wchodzących w skład jednej lub więcej jednostek przeciwnika wraz z całym uzbrojeniem, środkami jego przenoszenia i rozmieszczania, a także kadraj posiadającą odpowiednie umiejętności i wiedzę.

czujników zamontowanych wzdłuż drogi głównej łączącej Kabul z Kandaharem. Warto wspomnieć, że Polskie Siły Zadaniowe operujące w Afganistanie, również korzystały z usług ww. firm zewnętrznych oraz systemów bezpieczeństwa.

PSC (Private Security Contractor)²⁰

W planach administracji prezydenta W. Busha w 2003 roku zakładającej wprowadzenie demokracji w Iraku, była również jego odbudowa. Jednakże niewłaściwie oszacowano oraz nie przewidziano wzrostu aktywności rebeliantów już po militarnym zajęciu kraju. Jako że żołnierze nie byli w stanie zapewnić bezpieczeństwa firmom zajmującym się odbudową państwa, przedsiębiorstwa te zmuszone zostały do zatrudnienia prywatnych firm ochroniarskich w celu ochrony swoich pracowników (fot. nr 3).



Fot. 3. Prywatna firma ochroniarska GK Sierra Security w Afganistanie

Źródło: US Air Force – US Public Affairs photo library, http://de.wikipedia.org/wiki/Private_Sicherheits-_und_Milit%C3%A4runternehmen, (11.11.2014).

Niestabilność w regionie oraz brak bezpieczeństwa spowodowały ogromne zapotrzebowanie na usługi prywatnych firm ochroniarskich. Na podstawie informacji ujawnionych przez Inspektora Generalnego CPA (Coalition Provisional

²⁰ PSC – prywatna firma ochroniarska (tłum.: autor). Rodzaj prywatnej firmy zajmującej się świadczeniem specjalistycznych usług ochroniarskich i militarnych. Przedsiębiorstwa takie nazywane są także firmami najemnymi. W firmach tych często zatrudniani są byli żołnierze oraz policjanci – głównie ze względu na wiedzę dotyczącą sprzętu wojskowego, umiejętność posługiwania się różnymi rodzajami broni oraz posiadane doświadczenie.

Authority)²¹ co najmniej 10 do 15 centów z każdego dolara wydanego na odbudowę przeznaczone jest na zapewnienie bezpieczeństwa²².

Prywatne firmy ochroniarskie działające w Iraku i Afganistanie wyspecjalizowały się w trzech kategoriach usług:

- ochrona osobista VIP-ów;
- cywilna ochrona budynków i infrastruktury;
- cywilna ochrona konwojów.

Do głównych firm oferujących usługi ochroniarskie na terenach konfliktów zbrojnych zaliczyć należy: Blackwater (dziś XE Services LLC), Aegis, Triple Canopy – pracownicy tej firmy ochraniali polską bazę Echo w Diwanii (Irak) oraz KBSS (Kabul Balkh Safety & Security Company) – firma ta wspierała ochronę FOB Ghazni (Afganistan).

Outsourcing usług transportowych

W miarę zwiększającego się militarnego zaangażowania w operacje zagraniczne, kraje członkowskie NATO, aby utrzymać pełną zdolność wykonywania zagranicznych operacji, zmuszone zostały do poszukiwania optymalnych rozwiązań dla strategicznego transportu. Zewnętrzni oferenci w tym przypadku są doskonałym rozwiązaniem, ponieważ zapewniają optymalizację i dywersyfikację środków transportu. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na zaangażowanie militarne na arenie międzynarodowej również zmuszone są pozyskiwać środki transportu z zewnątrz. Z powodu zapotrzebowania na transport dużej liczby żołnierzy, broni oraz niezbędnego ekwipunku potrzebne jest zapewnienie wystarczających środków transportu²³.

Niedoskonałości wojskowego systemu transportu oraz rozwój i dostępność środków cywilnych powoduje, że wojsko chętnie sięga po oferentów zewnętrznych. Dodatkowo braki zarówno w wojskowym transporcie lotniczym jak i morskim ograniczają w sposób znaczny pełną mobilność wojska, przekładając się tym samym na zmniejszoną zdolność operacyjną w odległych zakątkach świata. Wydaje się, że elastyczne oraz wielowymiarowe rozwiązania są niezbędne. Najlepszym

²¹ CPA – Tymczasowe Władze Koalicyjne Iraku (tłum.: autor). Po inwazji na Irak w marcu 2003 roku przez Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Australię oraz Polskę, zostały sformowane tymczasowe władze mające na celu odsunięcie od rządów Saddama Husseina oraz zarządzanie krajem do czasów demokratycznego wyboru nowego rządu. CPA funkcjonowały w okresie od 21 kwietnia 2003 roku do 28 czerwca 2004 roku. W tym czasie Tymczasowe Władze Koalicyjne zostały podzielone na cztery strefy geograficzne: Północ, z siedzibą w Arbil; Centrum, z siedzibą w Bagdadzie; Centrum-Południe, z siedzibą w All Hillah; Południe, z siedzibą w Basrze. CPA posiadały w Iraku władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą.

²² S. Borenstein, *Insurance, security prove costly for contractors in Iraq*, Knight Ridder/Tribune News Service 2004, p. 153.

²³ W. Biernikowicz, R. Milewski, T. Smal, *Transport wojskowy w operacjach poza granicami kraju*, Wrocław 2010, s. 255.

zdaje się być połączenie korzystania ze środków własnych, sojuszników, a także firm zewnętrznych. Rozwiązania długofalowe oraz stworzenie systemu wzajemnych usług pomiędzy państwami – sojusznikami jest kluczowe²⁴.

Outsourcing usług w transporcie lotniczym

Obecnie jednym z najważniejszych zadań dla państw członków Paktu Północnoatlantyckiego jest wypracowanie efektywnych i wydajnych rozwiązań dla szybkiego transportu wojska i sprzętu w odległe rejony prowadzenia długoterminowych operacji²⁵. Na podstawie PCC (Prague Capability Commitments)²⁶ zidentyfikowano osiem obszarów, które muszą zostać usprawnione – wśród nich m.in. znajduje się transport lotniczy oraz morski²⁷. Jednym z najważniejszych problemów w dalszym ciągu pozostaje transport ładunków ponadnormatywnych²⁸. Wykaz dostępnych na obecną chwilę sposobów pozyskiwania transportu powietrznego przedstawia tabela nr 2.

Jak do tej pory, na podstawie tymczasowych ustaleń, transportem strategicznym na potrzeby wojska zajmuje się firma RUSLAN SALIS GmbH²⁹. Mając na uwadze doraźny charakter projektu, został on nazwany SALIS (Strategic Airlift Interim Solution)³⁰. W celu usprawnienia funkcjonowania programu powołano Biuro Koordynacji Lotów, którego zadaniem jest zbieranie zapotrzebowań, ich przetwarzanie oraz ustalanie priorytetów lotów. Polski wkład w program SALIS umożliwia dostęp do transportu ładunków samolotami typu AN 124-100 (fot. nr 4). Roczny koszt programu to około 1,4 miliona dolarów. Jest to koszt utrzymania samolotu gotowego do lotu. Dodatkowo 50 godzin lotu płatne 100% oraz 69,7 godziny lotu płatne 40%.

²⁴ K. Kowalski, R. Milewski, *Sustainable transport in terms of conducting military operating transports* [w:] *Problems of maintenance of sustainable technological systems*, t. II, Warszawa 2010, s. 43.

²⁵ A. Kaczyński, M. Banasik, *Prowadzenie przyszłych operacji NATO*, Myśl Wojskowa 2008, nr 3, s. 15.

²⁶ PCC – Zobowiązanie Praskie w Sprawie Zdolności Obronnych. Jest to zobowiązanie państw członkowskich do konsekwentnego kontynuowania wysiłków zmierzających do osiągnięcia przez NATO zdolności prowadzenia wojen nowego typu w środowisku wysokiego zagrożenia. Poszczególni członkowie przyjęli zobowiązania do modernizacji lub zakupu nowego sprzętu w takich dziedzinach jak: obrona przed bronią masowego rażenia, wywiad, obserwacja i rozpoznanie, broń precyzyjna, transport strategiczny itp.

²⁷ Prague Capabilities Commitment (PCC), archive on <http://www.nato-pa.int>, (04.11.2015).

²⁸ Długość: 2057,4 cm, szerokość: 297,2 cm, wysokość: 266,7 cm

²⁹ RUSLAN SALIS GmbH – Spółka Joint Venture powstała w 2004 roku na bazie Rosyjskich Linii Lotniczych Volga-Dnepr oraz Ukraińskiego Biura Projektowego Antonowa z siedzibą w Lipsku (Niemcy). Działalność spółki obejmuje zapewnienie lokalnego transportu pasażerskiego i podmiejskiego oraz realizację dużych transportów wojskowych.

³⁰ SALIS – Tymczasowy Program Strategicznego Transportu Lotniczego (tłum.: autor) zawarty pomiędzy 15 państwami europejskimi i mający na celu zapewnienie realizacji dużych transportów wojskowych przez samoloty typu Antonow An-124.

Możliwości pozyskiwania transportu lotniczego na potrzeby sił zbrojnych	Program	Środek transportu	Outsourcing
	SALIS	AN 124-100	Narodowy/ UE
	SAC ³¹	C-17 Globemaster III	Narodowy/UE/USA
	Zakupy nowego sprzętu	CASA C-295	Narodowy
	Zakupy używanego sprzętu	Hercules C-130E	Narodowy
	ATARES	C-130, AN 124, Airbus A310 i inne	Wzajemna wymiana usług
	program AMC ³²	Airbus A400M ³³	-

Tabela 2. Dostępne sposoby pozyskiwania transportu lotniczego

Źródło: Smal T., Milewski R. *The role of external tenderers in extend of transport services for military purposes*, Warszawa 2011, s. 126-133.



Fot. 4. Załadunek polskich śmigłowców Mi-24 do samolotu An-124 po zakończeniu operacji w Iraku w 2008 roku
Źródło: archiwum własne autorów

Wśród wielu rozwiązań transportu lotniczego Siły Zbrojne RP zdecydowały się na przystąpienie do programu ATARES (Air to Air Refueling and Exchange other Services)³⁴. Projekt ten przewiduje wzajemną wymianę usług lotniczych po

³¹ SAC – Zdolność Strategicznego Transportu Powietrznego (tłum.: autor). Celem programu SAC jest uzyskanie zdolności strategicznego transportu powietrznego poprzez nabycie, zarządzanie oraz eksploataowanie trzech statków powietrznych typu Boeing C-17 Globemaster III należących do członków programu. W programie SAC obecnie uczestniczy 12 państw: Bułgaria, Estonia, Finlandia, Holandia, Litwa, Norwegia, Polska, Rumunia, Słowenia, Szwecja, USA oraz Węgry. Ww. kraje zgodziły się na eksploatację przez minimum 26 lat, samolotów C-17 posiadających wyposażenie niezbędne do wykonywania misji w rejonach świata o wysokim zagrożeniu.

³² Airbus Military Company – organizacja skupiająca siedem państw europejskich. Formalnie utworzona w kwietniu 2009 roku przez integrację byłego Wojskowego Transportu Aircraft Division (MTAD) oraz Airbus Military Sociedad Limitada.

³³ Jako przyszłościowe możliwe rozwiązanie.

³⁴ ATARES – Program Wymiany Transportu Lotniczego, Tankowania w Powietrzu oraz Innych Usług (tłum.: autor). Program ten jest porozumieniem pomiędzy państwami



Fot. 5. Polscy żołnierze transportowani śmigłowcem cywilnym w Afganistanie w 2014 roku

Źródło: archiwum własne autorów

między państwami sygnatariuszami. Przyjętą jednostką rozliczeniową jest godzina lotu samolotu C-130. System polega na korzystaniu ze środka transportowego innego państwa, w zamian Polska udostępnia innemu państwu swoje lotnicze środki transportowe (niekoniecznie państwu, z którego transportu wcześniej korzystała). Istotą jest, aby zwrot świadczenia rzeczowego nastąpił w ciągu 60 miesięcy, po tym okresie państwo musi rozliczyć się finansowo³⁵. W celu koordynacji i obsługi programu NAMSА (NATO Maintenance and Supply Agency)³⁶ corocznie zbiera zapotrzebowania na lotnicze środki transportu od państw członkowskich, koordynuje również prawidłowość rozliczeń świadczeń rzeczowych pomiędzy partnerami. Państwo członkowskie ma również prawo do wykupienia dodatkowych lotów ponad te zadeklarowane. W tym celu należy złożyć dodatkowy wniosek do SALCC (Strategic Airlift Coordination Centre)³⁷, po akceptacji NAMSА państwo wnioskujące o dodatkowe loty informowane jest o ich kosztach.

członkami mającym na celu stworzenie wielonarodowej struktury polegającej na bezgotówkowej wymianie usług w zakresie uzupełniania paliwa w powietrzu oraz transportu powietrznego. Obecnie w programie uczestniczy 15 państw, które mogą korzystać z usług państw członkowskich w czasie pokoju, kryzysu lub wojny.

³⁵ Information from Multinational Coordination Centre Europe presented on 24. Conference of Sea Transport Coordination Center in Gdynia, held on 4-5th June, 2008.

³⁶ NAMSА – Agencja Utrzymania i Zaopatrywania NATO (tłum.: autor). Agencja odpowiedzialna za zaopatrzenie oraz zabezpieczenie eksploatacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usług na potrzeby sił zbrojnych państw członków NATO.

³⁷ SALCC – Centrum Koordynacji Strategicznego Transportu Lotniczego (tłum.: autor). Jednostka z siedzibą w Eindhoven zbierająca zapotrzebowania na loty w ramach programu SALIS oraz ustalająca ich priorytety zgodnie z następującą hierarchią: klęski żywiołowe

Siły Zbrojne USA w trakcie operacji w Afganistanie, oprócz własnych środków transportu powietrznego, korzystają również z usług oferentów zewnętrznych. PMC oferują swoje usługi głównie w zakresie lotniczego transportu ludzi na krótkich dystansach. Ze względu na warunki bezpieczeństwa, położenie geograficzne oraz ukształtowanie terenu w Afganistanie, ten rodzaj transportu jest szeroko rozpowszechniony. Popularny jest transport powietrzny nawet na niewielkich odległościach, jak chociażby pomiędzy Bagram a Kabulem (około 50 km). Do tego celu wykorzystywane są śmigłowce prywatnych firm transportowych (fot. nr 5) oraz samoloty małego zasięgu zabierające na pokład około 20 pasażerów (fot. nr 6).



Fot. 6. Samolot małego zasięgu przeznaczony do transportowania żołnierzy w Afganistanie

Źródło: archiwum własne autorów

Outsourcing usług w transporcie morskim

W związku ze zwiększającym się zapotrzebowaniem wojska na usługi transportowe, przewiduje się, że transport morski będzie odgrywał znaczącą rolę w „łańcuchach zaopatrywania logistycznego”. Dlatego też jest potrzeba poszukiwania rozwiązań pozwalających zminimalizować czas przepływu towarów oraz efektywniejszego użycia „zielonych” gałęzi transportu³⁸.

Polskie Siły Zbrojne nie są w stanie zabezpieczyć, własnymi środkami transportu morskiego swobodnego przepływu ładunków³⁹. Na podstawie obowiązującego w Polsce prawa nie jest możliwy transport ładunków wojskowych w ramach świadczeń rzeczowych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że w trakcie pro-

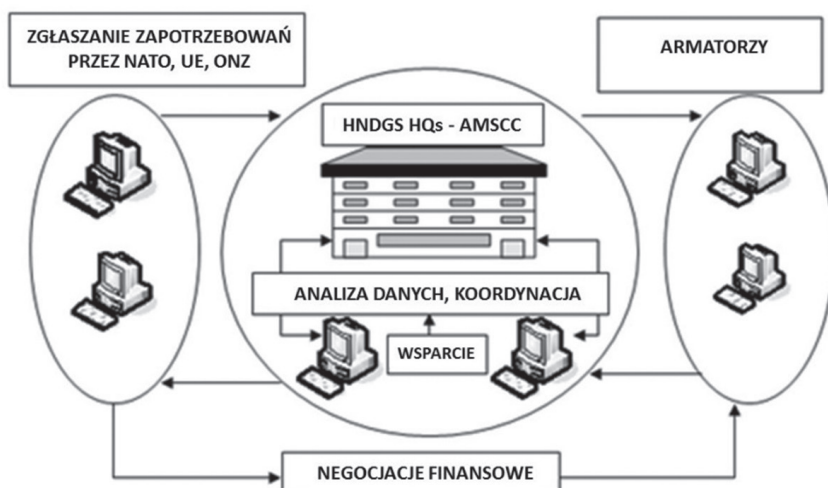
we, niebezpieczeństwo w granicach państwa wnioskującego; konflikt lub wojna, w której państwo wnioskujące aktywnie uczestniczy jako strona; konflikt lub wojna, w której państwo wnioskujące uczestniczy w ramach sił pokojowych lub jako strażnik pokoju; międzynarodowa operacja humanitarna; inne operacje, nie sprecyzowane powyżej.

³⁸ E. Gołębska, M. Szuster, *Logistyka międzynarodowa w gospodarce światowej*, Poznań 2008, s. 28.

³⁹ M. Benec, T. Smal, *Wojskowy transport strategiczny jak wyzwanie dla Sił Zbrojnych RP*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu 2007, nr 1(143), s. 23.

cesu prywatyzacji zobowiązania na rzecz obronności państwa nie były dostatecznie chronione; w efekcie Skarb Państwa stracił większość udziałów. W konsekwencji prywatni udziałowcy nie mają ani obowiązku, ani interesu wspomagać obronność państwa. W rękach Skarbu Państwa pozostała jedynie możliwość zarządzania portami⁴⁰.

Dlatego też w poszukiwaniach rozwiązań dla strategicznego transportu morskiego znaczącą rolę odgrywają oferenci cywilni. Jednym z przykładów takiego rozwiązania jest przystąpienie Polski do programu AMSCC (The Athens Multinational Sealift Coordination Centre)⁴¹. Projekt ten skupia 127 prywatnych armatorów, którzy wyrazili swoją gotowość do współpracy z NATO oraz Unią Europejską w zakresie świadczenia usług transportu morskiego; siedzibą AMSCC jest HNDGS (Hellenic National Defence General Staff)⁴².



Rys. 1. Przepływ informacji podczas pozyskiwania morskich środków transportu

Źródło: wykonanie własne na bazie: <http://www.amscc.mil.gr/> (05.11.2015)

⁴⁰ K. Kubiak, *Transport ładunków wojska drogą morską*, Warszawa 2003, s. 15.

⁴¹ AMSCC – Wielonarodowe Centrum Koordynacji Transportu Morskiego z siedzibą w Atenach (tłum.: autor). Centrum koordynacyjne utworzone na potrzeby pozyskiwania środków strategicznego transportu morskiego. AMSCC zgodnie z wymogami i prawem Unii Europejskiej, zapewnia dostęp do danych o rynku przewozów, pozyskanie środka transportowego oraz wyspecjalizowaną komórkę do kontraktowania środka transportu. Obecnie w programie uczestniczy 8 państw: Grecja, Republika Czeska, Cypr, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy.

⁴² HNDGS – Sztab Generalny Obrony Narodowej Grecji (tłum.: autor). Sztab utworzony w 1953 roku z siedzibą w Atenach jako jednostka koordynująca sprawy dotyczące obronności państwa z Ministerstwem Obrony Narodowej. Dodatkowo, Sztab zajmuje się kwestiami wypełniania zobowiązań sojuszniczych oraz organizacją i nadzorowaniem sił pokojowych Grecji operujących poza granicami kraju.

Podstawowymi aspektami działalności AMSCC są mediacje oraz doradztwo w procesie pozyskiwania transportu morskiego na potrzeby:

- Sił Odpowiedzi NATO oraz Grup Bojowych Unii Europejskiej;
- operacji realizowanych przez NATO oraz UE;
- ćwiczeń wojskowych realizowanych w czasie pokoju;
- misji humanitarnych oraz pokojowych realizowanych pod egidą ONZ.

Polska przystąpiła do programu w 2008 roku kiedy to Ministrowie Obrony, Polski i Grecji podpisali porozumienie o współpracy w ramach ww. programu⁴³. W tym samym roku współpraca zaowocowała pierwszym wymiernym efektem. Zgodnie z procedurami programu (rys. nr 1) wyłoniony został holenderski armator, który zapewnił transport wojskowego ładunku z portu w Szczecinie, do kameruńskiego portu w Duali na potrzeby Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Republice Czadu.

Wykaz dostępnych na obecną chwilę sposobów pozyskiwania transportu morskiego przedstawiono w tabeli nr 3.

Możliwości pozyskiwania transportu morskiego na potrzeby Sił Zbrojnych	Program	Typ środka transportowego	Outsourcing
	AMSCC	statki typu ro-ro, lo-lo, inne	Wielonarodowy
	statki zarejestrowane w PSR ⁴⁴	statki typu ro-ro, lo-lo, inne	Narodowy
	statki spoza PSR (obce bandery)	statki typu ro-ro, lo-lo, inne	Wielonarodowy

Tabela 3. Dostępne sposoby pozyskiwania transportu morskiego

Źródło: T. Smal, R. Milewski, *The role of external tenderers in extend of transport services for military purposes*, Warszawa 2011, s. 126-133.

⁴³ R. Milewski, *Wykorzystanie środków transportu morskiego w ramach współpracy międzynarodowej z AMSCC* [w:] *Problemy eksploatacji systemów uzbrojenia i kompetencje oficerów logistyki wojsk lądowych*, K. Kowalski (red.), Wrocław 2008, s. 11.

⁴⁴ Polski Rejestr Statków – Polska instytucja klasyfikacyjna założona w 1936 roku. Jej celem jest działanie na rzecz bezpieczeństwa statków, bezpieczeństwa innych obiektów, znajdujących się na nich osób i ładunków oraz ochrony środowiska morskiego. Przedmiotem działalności PRS SA jest w szczególności: klasyfikacja statków i innych obiektów oraz wykonywanie nad nimi nadzoru technicznego, wykonywanie niezależnego nadzoru rzeczoznawczego, prowadzenie certyfikacji i szkoleń, stosownie do obowiązujących przepisów, prowadzenie i wspomaganie badań naukowych oraz eksperymentów. Jego działalność regulowana jest ustawą z dnia 26 października 2000 roku o Polskim Rejestrze Statków, Dz.U. z 2000, Nr 103, poz. 1098.

Polska, jako uczestnik międzynarodowych misji zbrojnych, może korzystać również, na podstawie odrębnych umów, ze środków transportu morskiego będących w posiadaniu innych państw. Sytuacja taka miała miejsce w październiku 2008 roku, kiedy to Polskie Siły Zbrojne po zakończeniu misji stabilizacyjnej w Republice Iraku, korzystały z zasobów będących w posiadaniu Armii Stanów Zjednoczonych. Do dyspozycji Polski został oddany statek transportowy MV TSgt. John A. Chapman (fot. nr 7), który przetransportował polski sprzęt z portu w Kuwejcie do Szczecina.



Fot. 7. Załadunek oraz transport polskiego sprzętu po zakończonej operacji w Iraku – 2008 roku.

Źródło: archiwum własne autorów

Zalety prywatyzacji i outsourcingu zadań i wojskowych

Najważniejszymi zaletami dla firmy decydującej się na outsourcing usług są: skupienie się na zadaniu głównym (co w przypadku wojska jest kluczowe), oszczędności, wzrost jakości usługi oraz elastyczność. Wielu znawców tematu jest zgodne co do jednego – zlecenie zadań wspierających zaufanemu podmiotowi zewnętrznemu, powoduje nie tylko łatwiejszą koncentrację i skupienie wysiłków na nadrzędnym celu, lecz również podnosi konkurencyjność danej firmy na rynku⁴⁵.

Jednocześnie należy zauważyć, iż głównym celem outsourcingu usług jest redukcja kosztów⁴⁶. Szczególnie jest to widoczne gdy dana usługa bądź też pracownik nie jest niezbędny na pełny etat. Można przytoczyć przykład małej firmy, która okazjonalnie potrzebuje fachowca od branży IT bądź księgowej. Zgodnie z zasadą koszt – efekt, zatrudnienie w pełnym wymiarze tych specjalistów byłoby nieuzasadnione ekonomicznie. Mając na względzie ograniczenia finansowe armii, outsourcing usług w tym przypadku jest doskonałym rozwiązaniem.

Dodatkowo zlecenie usług podmiotom zewnętrznym daje możliwość korzystania z najlepszych, doświadczonych specjalistów w danej branży, takich których

⁴⁵ L.L. Fan, S. Ramachandran, Y.H. Wu, Z.N. Yue, *Outsourcing in business*, Melbourne 2006, p. 45.

⁴⁶ C.W. Axelrod, *Outsourcing information security*, London 2004, p. 96.

firma zlecająca nie ma w swoich zasobach⁴⁷, a także w pełni wykorzystywać inwestycje, innowacje oraz możliwości usługodawcy⁴⁸.

Finalnym argumentem bezapelacyjnie przemawiającym za korzystaniem z usług podmiotów zewnętrznych jest fakt, iż firma oferująca dany rodzaj usług, jest wysoce wyspecjalizowana. Po kolejne, oferuje swoje usługi na szeroką skalę, tym samym posiada bardzo wiele możliwości oraz może zaproponować szeroki wachlarz potencjalnych rozwiązań, najlepiej dopasowanych do potrzeb danego klienta. Co więcej, od oferenta zewnętrznego oczekuje się lepszej jakości ze względu na koncentrację sił i środków na zleconym zadaniu, niż od personelu zatrudnionego na cały etat⁴⁹.

Wady prywatyzacji i outsourcingu zadań wojskowych

Outsourcing usług, bez wątpienia, posiada również wady. Do najważniejszych należy zaliczyć: brak możliwości pełnego nadzoru kierowniczego nad wykonywaniem pracy przez oferenta zewnętrznego, zagrożenie bezpieczeństwa oraz ochrona poufnych informacji (niezbędna podczas wykonywania usług dla wojska), problemy z jakością usług, ukryte koszty oraz niemniej ważne – właściwe zagospodarowanie dotychczas posiadanych zasobów osobowych.

Po pierwsze, brak właściwego nadzoru nad oferentem zewnętrznym rodzi się z faktu, iż sprawowanie właściwej kontroli nad takim podmiotem wymaga połączenia procesu nadzoru nad ludźmi, sprzętem, warunkami kontraktu, a także zdolności negocjacyjnych, co nie jest zadaniem prostym.

Następnie, pracownicy cywilni decydujący się na pracę w rejonach konfliktów zbrojnych, muszą również liczyć się z zagrożeniem życia; muszą być świadomi, że znajdują się w strefie działań wojennych i mogą stać się ofiarami tzw. *collateral damage*. Termin ten określa osoby cywilne, które w wyniku prowadzonych działań zbrojnych, w sposób niezamierzony poniosły śmierć lub zostały ranne. Przykładem takiego incydentu jest atak z kwietnia 2007 roku na polską bazę Echo w Diwanii (Irak), w wyniku którego doszczętnie spłonęła pralnia (Fot. nr 8) obsługiwana przez cywilnych pracowników KBR (Kellogg Brown & Root)⁵⁰, a troje z nich zginęło.

⁴⁷ R. McIvor, *The outsourcing process: strategies for evaluation and management*, Cambridge University Press, 2005, p. 188.

⁴⁸ C.W. Axelrod, *Outsourcing information security...*, p. 52.

⁴⁹ J. Allen, D. Gabbard, C. May, *Outsourcing managed security services*, Pittsburgh 2003, p. 4.

⁵⁰ Amerykańskie przedsiębiorstwo budowlane i transportowe założone w 1905 roku zajmujące się głównie budową elektrowni instalacji paliwowych. Od czasów II wojny światowej zajmuje się realizacją usług na potrzeby Armii Stanów Zjednoczonych. W ramach usług dla wojska KBR prowadzi prace budowlane infrastruktury wojskowej i cywilnej, rekreacyjnej oraz realizuje dostawy, cyt. za <https://kbr.com/markets/government/defense-security-programs>, (17.02.2016).



Fot. 8. Pożar pralni wywołany atakiem rakietowym na bazę Echo w Diwanii (po lewej). Następnego dnia pracownicy KBR szacują straty (po prawej) – kwiecień 2007 roku.

Źródło: archiwum własne autorów

Po kolejne, powodem dla którego zleca się outsourcing usług jest oczekiwanie otrzymania produktu najwyższej jakości. Oferent cywilny musi zostać wyłoniony w ramach przetargu, co jest czasochłonne i nie zawsze gwarantuje wysoką jakość usług. Dodatkowo, outsourcing usług w obszarach zaawansowanych technologicznie, a jednocześnie brak szkoleń specjalistycznych w określonych dziedzinach dla żołnierzy, może doprowadzić do sytuacji, w której wojsko stanie się całkowicie uzależnione od zewnętrznych podmiotów oraz niezdolne do samodzielnego prowadzenia działań.

Ostatnim, lecz nie mniej ważnym argumentem przeciw outsourcingowi jest problem z zagospodarowaniem obecnych pracowników. Dla wielu z nich zlecenie wykonywania zadań oferentom cywilnym wiąże się z redukcjami bądź likwidowaniem etatów w macierzystej firmie, a to z kolei może rodzić poważne komplikacje dla prawidłowego funkcjonowania armii oraz realizacji bieżących zadań.

*„Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, mais je me
battraï jusqu'au bout pour que vous puissiez le dire”²*

Voltaire

Prawo do posiadania broni palnej przez obywatela w kontekście zjawiska prywatyzacji zadań policyjnych

Prawo do posiadania broni pierwotnie uznawane było za prawo naturalne każdego człowieka, gdyż wynikało z potrzeby zapewnienia człowiekowi możliwości obrony przed wrogiem³, dzikimi zwierzętami, a także z wypełnianiem obowiązków wojskowych wobec panującego (pospolite ruszenie)⁴. Dopiero rozwój państwa i umocnienie aparatu władzy spowodowało, iż prawo do posiadania broni stopniowo zaczęto ograniczać, a z czasem odbierać⁵. Postępujący proces „rozbrajania” obywateli wiązał się także z profesjonalizacją i uzawodowieniem funkcji poli-

¹ Opracowanie powstało jako rozwinięcie badań prowadzonych przez Autorkę w związku z przygotowaniem pracy magisterskiej, poświęconej problematyce podstaw prawnych decyzji o uchyleniu i zawieszeniu decyzji o pozwoleniu na posiadanie broni palnej. W ramach prowadzonych badań Autorka przeprowadziła analizę podstaw prawnych i faktycznych decyzji administracyjnych wydawanych przez Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach oraz decyzji wydawanych przez organy w innych województwach.

² Tłum: Nie zgadzam się z tym co mówicie, ale będę walczył do końca byście mogli to powiedzieć. Cyt za: E.B. Hall, *The Friends of Voltaire*, London 1906, p. 199.

³ M. Filar, *Prawo posiadania broni palnej jako obywatelskie prawo podmiotowe*, Państwo i Prawo 1997, nr 5, s. 48.

⁴ J. Kasprzak, *Władza państwowa a posiadanie broni przez obywateli na przestrzeni dziejów*, Studia Prawnoustrojowe 2013, t. 22, s. 209.

⁵ A. Świętoń, *Quod armorum usus interdictus est. Zakaz używania broni w Cesarstwie Rzymskim w IV i V n.e. Kilka uwag na marginesie C. Th 15.15.1. [w:] Idea wolności w ujęciu historycznym i prawnym. Wybrane zagadnienia*. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański (red.), Toruń 2010, s. 29-41.

cyjnych i militarnych, dzięki czemu prywatne uprawnienia i obowiązki w zakresie ścigania karnego i obronności w pełni zastąpiono działaniami organów państwa⁶.

Zaistniała tendencja nie doprowadziła wszędzie do takich samych rezultatów. Porównując kwestię posiadania broni w innych światowych ustawodawstwach wyłania się obraz skrajny⁷. Istnieją porządki prawne, w których obywatel może posiadać swobodny i nieskrępowany żadnymi wymogami prawnymi dostęp do broni⁸. Sytuacja taka ma miejsce w krajach, w których obywatelskie prawo do posiadania broni palnej w sposób na tyle silny połączono z obowiązkiem pospolitego ruszenia, że przetrwało ono do dziś pod postacią prawa powszechnego jako jeden z elementów obywatelskiego obowiązku realizacji świadczeń na rzecz państwa w stanach nadzwyczajnych (model rejestracyjny)⁹. Znacznie częściej funkcjonują jednak rozwiązania odmienne, oparte na rozwiązaniu uzależniającym nabycie broni palnej od spełnienia określonych prawem przesłanek (model legislacyjny tzw. licencjonowania legalistycznego) albo uzależniający prawo do nabycia broni palnej od wcześniejszego uzyskania pozwolenia, którego wydanie może nastąpić dopiero po wykazaniu istnienia szczególnego powodu (model licencjonowania oportunistycznego)¹⁰. Istnieją także systemy, w których nabycie broni palnej jest w ogóle zakazane (model restrykcyjny), z wyjątkiem broni palnej o przeznaczeniu sportowym lub myśliwskim (Japonia)¹¹.

Pod koniec XX wieku we wszystkich państwach pod wpływem rozwoju doktryny liberalnej, akcentującej pozycję obywatela jako podmiotu prawa, pytanie

⁶ K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa 2011, s. 46-47, a także M. Mączynski, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedrozbiorowej* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*. J. Czapska, W. Krupiarz (red.), Warszawa 1999, s. 14-23.

⁷ M. Mróz, *Prawo do broni w Polsce i Europie. Posiadanie broni strzeleckiej przez osoby fizyczne w ustawodawstwie wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

⁸ Zdaniem T.M. Funka 2 poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej („...Dobrze uzbrojona milicja jest niezbędna dla bezpieczeństwa wolnego państwa, prawo ludzi do posiadania i noszenia broni nie może być naruszone...”) stanowi źródło kolektywnego prawa do posiadania broni palnej łączącego się z prawem do tworzenia społecznych formacji obronnych, cyt. za J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 304; Ł. Urbański, *Prawne i historyczne uwarunkowania dostępu do broni palnej w Stanach Zjednoczonych Ameryki* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. T. 2. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*. R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012, s. 479-494.

⁹ M. Odachowska, *Wpływ historii i kultury na liczbę przestępstw z użyciem broni palnej na przykładzie Stanów Zjednoczonych i Szwajcarii* [w:] *Broń. Problematyka prawna i kryminalistyczna*, V. Kwiatkowska-Wójcikiewicz, L. Stępka (red.), Toruń 2013, s. 453-462.

¹⁰ W. Brywczyński, *Prawno-administracyjne problemy posiadania broni w wybranych państwach* [w:] *Wybrane problemy procesu karnego i kryminalistyki*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), Olsztyn 2010, s. 275-320.

¹¹ L.A. Niewiński, *Zakres reglamentacji dostępu do broni palnej jako forma ograniczenia prawa podmiotowego obywatela*, *Studia Prawnoustrojowe* 2006, t. 6, s. 249.

o zakres reglamentacji prawa do posiadania broni palnej powróciło¹². W myśl tych założeń, człowiek powinien mieć uprawnienie nie tylko domagania się od państwa zapewnienia bezpieczeństwa osobistego, ale także mieć prawo do posiadania broni palnej jako środka gwarantującego możliwość skutecznej obrony koniecznej¹³.

Współcześnie prawo do posiadania broni palnej możemy zatem z jednej strony postrzegać jako gwarant konstytucyjnego prawa do życia¹⁴. Należy przy tym jednak pamiętać, że jego niekontrolowane upowszechnienie grozi stworzeniem zagrożenia dla życia innych obywateli¹⁵. Trzeba zatem wyraźnie stanąć na stanowisku, że „prawo do życia jako najbardziej fundamentalne ze wszystkich praw, stanowi warunek i przesłankę korzystania ze wszystkich pozostałych”. Jest prawem absolutnym i niederogowalnym, co sprawia, iż prawna ochrona życia człowieka oraz jej ograniczenia zajmują szczególne miejsce zarówno w unormowaniach międzynarodowych jak i krajowych¹⁶. Z uwagi więc na tak fundamentalny przedmiot ochrony, konieczne wydaje się, aby rozważania na temat przepisów określających zakres uprawnienia do posiadania broni palnej spełniały wymóg transparentności oraz stwarzały możliwość kontroli zasadności wydawanych decyzji.

Posiadanie przez obywatela broni i amunicji łączy się także z innym z praw podstawowych, jakim jest prawo własności¹⁷. Analizując ewolucję przepisów widocznym jest, że ustawodawca nie zawsze z prawem do posiadania broni palnej wiąże prawo własności broni i amunicji. Konstrukcje takie niekiedy wynikały z założeń panującego ustroju politycznego, ale czasem tylko i wyłącznie z ograniczeń o charakterze gwarancyjnym podyktowanych przeznaczeniem broni. Na gruncie obecnie obowiązujących w Polsce regulacji, istniejący zakres prawa do posiadania broni, który łączy się z nabyciem prawa własności, także doznaje wielu ograniczeń. Tradycyjnie pojmowana cywilistyczna konstrukcja prawa własności, która łączy się z uprawnieniem do korzystania z rzeczy oraz rozporządzania nią musi, w zestawieniu z zasadą reglamentacji, doznać ograniczenia i modyfikacji (np. obowiązek

¹² P. Palka, *Reglamentacja dostępu do broni palnej. Głos w dyskusji*, Przegląd Policyjny 2001, nr 2, s. 77; D. Wasiak, *Prawna ingerencja w zdrowie i życie ludzkie na przykładzie Polski i Stanów Zjednoczonych Ameryki. Uwagi na tle prawnej kontroli korzystania z broni palnej*, Folia Iuridica Wratislaviensis 2012, vol. 1, nr 2, s. 99-115.

¹³ M. Filar, *Prawo posiadania broni palnej jako obywatelskie prawo podmiotowe*, Państwo i Prawo 1997, nr 5, s. 41-53. T. Rzymkowski, *Dostęp do broni palnej w Polsce. Ekskluzywny przywilej czy prawo obywatela do obrony?* [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, R. Tabaszewski (red.), Lublin 2013, s. 105-115.

¹⁴ Ł. Urbański, *Prawo do posiadania broni a podmiotowe prawo człowieka do ochrony życia* [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Materiały konferencyjne*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2012, t. 1 s. 468-486,

¹⁵ P. Palka, *Broń palna a poczucie bezpieczeństwa obywateli*, Jurysta 1998, nr 5, s. 22.

¹⁶ J. Kasprzak, W. Brywczyński, *Nielegalne posiadanie broni i amunicji. Studium prawnokryminalistyczne*, Białystok 2013, s. 59-89.

¹⁷ R. Januszewski, P. Kudzia, P. Pawełczyk, *Prawo do broni?* Wprost 1997, nr 32.

niezwłocznego zbycia broni i amunicji)¹⁸. Standardy ochrony opisanych powyżej wartości wpływają także z przepisów prawa unijnego i międzynarodowego¹⁹. Dlatego też ocena polskiej regulacji wymaga także odniesienia do tworzących standard ochrony życia i własności prawa międzynarodowego oraz sposobu ich realizacji w przepisach krajowych innych państw.

Historia posługiwania się bronią palną i amunicją rozpoczęła się około IX wieku n.e. w Chinach, w chwili kiedy Chińczycy wynaleźli proch²⁰. Dostrzeżono, iż towarzysząca spalaniu prochu energia umożliwia miotanie przedmiotów na dalszą odległość i z większą siłą niż inne urządzenia wykorzystywane dotychczas jako broń. Towarzyszące temu zjawisku dźwięk i błysk okazały się mieć początkowo równie znaczące wartości bojowe co rzeczywista skuteczność (celność). Z czasem pozostało jedynie opracować sposób, który pozwoliłby na miotanie przedmiotów w kierunku pozwalającym na eliminację konkretnego celu. Tak powstała broń palna²¹. Analizując historię broni palnej można stwierdzić, iż przez długi czas pozostawała ona narzędziem zarezerwowanym dla realizacji celów militarnych²². Trudno się nie zgodzić z powyższą tezą, biorąc pod uwagę, że rozwój środków oraz technik walki zawsze miał swoją przyczynę i początek właśnie w związku z prowadzeniem wojen²³. Do dziś, w potocznym użyciu języka polskiego, istnieje zwrot „wyścig zbrojeń”, który wprost odnosi się do szybkiego rozwoju technologii wojskowych²⁴.

Literatura przedmiotu podaje kilkanaście odmiennych kryteriów, za pomocą których dokonuje się klasyfikacji poszczególnych rodzajów broni. Jednym z nich

¹⁸ Zob. art. 22 pkt 1 ustawy o broni i amunicji.

¹⁹ Europejska Konwencja o kontroli nabywania i posiadania broni palnej przez osoby fizyczne, sporządzona w Strasburgu dnia 28 czerwca 1978 roku, Dz.U. z 2005, Nr 189, poz. 1583 oraz Protokół przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 maja 2001 roku, Dz.U. z 2005, Nr 252, poz. 2120.

²⁰ S. Kobielski, *Polska broń palna*, Warszawa 1975, s. 17.

²¹ M. Czerwiński, *Broń palna*, Warszawa 2008, P. Strzyż, *Broń palna w Europie Środkowej w XIV-XV w.*, Łódź 2014; tenże: *Średniowieczna broń palna w Polsce. Studium archeologiczne*, Łódź 2011.

²² J. Kasprzak, *Karalność nielegalnego wytwarzania i posiadania broni na przestrzeni dziejów* [w:] *Granice kryminalizacji i penalizacji*, St. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka (red.), Olsztyn 2013, s. 214-229.

²³ K. Badowska, W. Wasiak, P. Łuczak (red.), *Broń i wojna w dziejach człowieka. Materiały z I Bronioznawczej Konferencji Studenckiej, 17-18 maja 2008 roku*, Łódź 2009; R. Kamiński, *Oblicza współczesnego wyścigu zbrojeń* [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, E. Guzik-Makaruk (red.), Białystok 2015, s. 23-25.

²⁴ R. Zięba, *Rokowania w sprawie ograniczania wyścigu zbrojeń i rozbrojenia*, Stosunki Międzynarodowe 1991, nr 15, s. 29-58; Z. Matkowski, *Wyścig zbrojeń – nakłady, oczekiwania, efekty*, Sprawy Międzynarodowe 1986, nr 5, s. 21-44.

jest podział za pomocą kryterium przeznaczenia. Według niego broń można zatem podzielić na:

- sportową,
- bojową,
- myśliwską²⁵.

Inny podział wyłania się przy zastosowaniu kryterium „rodzaju broni”. W tym zbiorze wyróżniamy:

- broń masowego rażenia (atomowa, biologiczna, chemiczna)²⁶,
- broń klasyczna (broń biała, broń palna)²⁷,
- broń pancerna.

Analizując wszystkie dotychczasowo obowiązujące akty normatywne, możemy dojść do wniosku, że prawodawca niezależnie od sytuacji historycznych czy ustroju społecznego, zawsze ustanawiał przepisy regulujące posiadanie broni i amunicji²⁸. Na gruncie prawa polskiego możemy także stwierdzić, że prawo do posiadania broni palnej nigdy nie było prawem powszechnym, a tym bardziej prawem gwarantowanym przez ustawę zasadniczą²⁹. Wręcz przeciwnie, możemy nawet stwierdzić, że ustawodawca zawsze uzależniał prawo do posiadania broni palnej od **uzyskania pozwolenia**, które często polegało na wyrażeniu woli na stosowym formularzu urzędowym. Nadanie owego uprawnienia zawsze uzależnione od **wykazania istnienia przewidzianej w ustawie potrzeby posiadania broni**. Trzecim elementem było należyte **wykazanie określonego stopnia znajomości zasad obchodzenia się z bronią**. Dopiero w czasach powojennych do wyżej wymienionych przesłanek ustawodawca dołączył formalizm procedury ubiegania się o pozwolenie.

Pozwolenie na posiadanie broni i amunicji wymagane jest od odzyskania przez Polskę niepodległości. Powrót terenów odzyskanych pod suwerenne zwierzchnictwo władz państwowych RP niósł za sobą potrzebę ujednolicenia prawa, w tym także przepisów regulujących nabywanie prawa do posiadania broni. W tym celu w 1919 roku Naczelnik Państwa wydał dekret o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji³⁰. Dekret regulował prawo nabywania, przechowywania i używania różnych rodzajów broni palnej, karabinów maszynowych, armat, amunicji i innych materiałów wybuchowych, które były przeznaczone do ich wyrobu. Jednocześnie

²⁵ A. Babiński, *Pojęcie i klasyfikacja broni*, Przegląd Policyjny 2004, nr 4, s. 19-38.

²⁶ T. Jemioło, T. Kubaczyk, M. Preus, *Broń masowego rażenia w świetle prawa międzynarodowego. Wybrane problemy*, Warszawa 2004, D. Gierycz, *Aktualne problemy zakazu broni biologicznej i chemicznej*, Państwo i Prawo 1971, nr 6, s. 986-991.

²⁷ A. Babiński, *Broń i amunicja. Reglamentacja i odpowiedzialność*, Szczytno 2007, s. 17.

²⁸ J. Kasprzak, *Władza państwowa a posiadanie broni przez obywateli na przestrzeni dziejów*, Studia Prawnoustrojowe 2013, t. 22, s. 207-228.

²⁹ A. Babiński, *Geneza i rozwój źródeł prawa regulujących dostęp do broni i amunicji* [w:] *Ius est ars boni et aequi. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Stefanowi Lelentalowi*. P. Bogdalski, W. Pływaczewski, I. Nowicka (red.), Szczytno 2000, s. 273-278.

³⁰ Dz.Pr.P.P. z 1919, Nr 9, poz. 123.

wskazując, iż podmiotami uprawnionymi są władze wojskowe, milicja ludowa, policja komunalna oraz organizacje i osoby cywilne, które uzyskały zgodę odpowiedniej władzy państwowej³¹.

Dekret przewidywał odrębne zezwolenia na nabywanie, przechowywanie, użytkowanie i sprzedaż broni oraz materiałów wybuchowych dla celów technicznych i handlowych (art. 2 d. o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji) oraz zezwolenie dla osób cywilnych na posiadanie broni myśliwskiej oraz broni krótkiej dla obrony osobistej (art. 3 d. o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji). W obu przypadkach organem właściwym do wydawania pozwoleń był Minister Spraw Wewnętrznych lub organy przez niego upoważnione. W przypadku zezwolenia na nabywanie, przechowywanie, użytkowanie i sprzedaż broni oraz materiałów wybuchowych dla celów technicznych i handlowych wydanie zezwolenia uzależnione było dodatkowo od uzyskania pozytywnej opinii dowódcy właściwego okręgu wojskowego. Natomiast w stosunku do osób cywilnych ubiegających się o wydanie zezwolenia na posiadanie broni krótkiej dla celów ochrony osobistej, warunkiem wydania decyzji pozytywnej było wystąpienie wypadków zasługujących na szczególne uwzględnienie³². Rozumiano przez to poczucie zagrożenia, niebezpieczeństwa, które towarzyszyło obywatelowi³³. Dekret zawierał także przepisy karne, które za nabywanie, przechowywanie, użytkowanie i sprzedaż broni oraz materiałów wybuchowych dla celów technicznych i handlowych przewidywały możliwość wymierzenia kary więzienia do roku oraz karę grzywny do 5 000 marek. Za sprzeczne z przepisami dekretu posiadanie broni myśliwskiej, bądź krótkiej do celów ochrony osobistej, dekret przewidywał karę aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 3 000 marek.

Dla ówczesnego prawodawcy oczywistym było, iż dopiero co zakończone działania wojenne doprowadziły do znacznego rozpowszechnienia broni palnej w społeczeństwie. Aby więc umożliwić jej legalizację oraz zinwentaryzowanie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie posiadania broni palnej i materiałów wybuchowych³⁴ nakładało na osoby cywilne (lub zainteresowane organizacje społeczne), obowiązek niezwłocznego złożenia posiadanej broni (ust. 1 rozporządzenia MSW w przedmiocie posiadania...). Oczywiście powyższy obowiązek dotyczył jednostek broni, na które organ uprzednio nie wydał wymaganego zezwolenia. Proceduralne zmiany przyniosło wydane w 1920 roku rozporządzenie wykonawcze do dekretu o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji³⁵. Ustawodawca *expressis verbis* ustanowił w nim właściwość władz administracyjnych I instan-

³¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 maja 1931 roku, sygn. II K 418/31, opubl. OSN(K) 1931 nr 9, poz. 312.

³² J. Kasprzak, *Władza państwowa a posiadanie broni...*, s. 216.

³³ Okólnik z dnia 29 stycznia 1919 roku, D.P. Nr 12, poz. 133.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 1919 roku w przedmiocie posiadania broni palnej i materiałów wybuchowych, Dz.Pr.P.P. z 1919, Nr 12, poz. 133.

³⁵ Rozporządzenie wykonawcze z dnia 21 maja 1920 roku do dekretu o nabywaniu i posiadaniu broni i amunicji z dnia 25 stycznia 1919 roku, Dz.U. z 1920, Nr 43, poz. 266.

cji w sprawach wydawania pozwoleń na posiadanie broni palnej myśliwskiej lub palnej krótkiej. Swoistym *novum* było uzależnienie prawa do nabycia pozwoleń na posiadanie broni palnej myśliwskiej od uzyskania pozwolenia na polowanie tj. karty łowieckiej (art. 1 zd. 2 rozporządzenia wykonawczego w sprawie nabywania i posiadania).

Ustalony w 1919 roku stan prawny uległ zmianie po wejściu w życie wydanego z mocą ustawy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 roku o broni, amunicji i materiałach wybuchowych³⁶. W nowym akcie prawnym prawodawca po raz pierwszy w polskim porządku prawnym zdefiniował takie pojęcia jak: „broń”, „amunicja”, „materiały wybuchowe” czy „broń typu wojskowego”. Co ciekawe, przepisy regulujące postępowania z bronią palną, amunicją i materiałami wybuchowymi, na mocy rozporządzenia wykonawczego, stosowano także w stosunku do posiadania, noszenia i handlowania niektórymi wymienionymi w rozporządzeniu typami broni białej³⁷.

Z punktu widzenia obywatelskich uprawnień do nabywania i posiadania broni palnej najistotniejsze znaczenie miał rozdział pt. „Nabywanie, posiadanie i noszenie broni i amunicji w celach osobistych oraz pozbywanie takiej broni i amunicji” (art. 18-29 rozp. Prezydenta RP o broni, amunicji...). Nabywanie, posiadanie i noszenie broni i amunicji w celach osobistych dozwolone było jedynie po uzyskaniu „pozwolenia władzy”, za którą ustawa uznawała **powiatowe władze administracji ogólnej** (art. 19 ust. 1 rozp. Prezydenta RP o broni, amunicji...). Ustawodawca zezwolił także Ministrowi Spraw Wewnętrznych na określenie w rozporządzeniu wykonawczym rodzajów broni palnej, których nabywanie, posiadanie oraz noszenie może nastąpić bez wymaganego pozwolenia (art. 18 rozp. Prezydenta RP o broni, amunicji...)³⁸. W analizowanym rozporządzeniu przyjęto, iż organ administracji publicznej podejmuje decyzję w oparciu o zasadę „**swobodnego uznania**”³⁹, która (tak jak współcześnie) rozumiana była jako „zwolnienie administracji od obowiązku powołania się na konkretną podstawę przy ferowaniu roz-

³⁶ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 roku, o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, Dz.U. z 1932, Nr 94, poz. 807.

³⁷ Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych, Spraw Wojskowych oraz Przemysłu i Handlu z dnia 27 stycznia 1936 roku o broni białej i o ograniczeniach handlu bronią, Dz.U. z 1936, Nr 10, poz. 96.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 marca 1933 roku o pozwoleńniach na broń do użytku osobistego oraz o nabywaniu i pozbywaniu się tej broni, Dz.U. z 1933, Nr 22, poz. 179, w § 23 zezwalało na nabywanie, posiadanie i noszenie bez pozwolenia, określonego w art. 18 ust. 1 prawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych z dnia 27 października 1932 roku, Dz.U.R.P. z 1932, Nr 94, poz. 807:

- a) wszelkiego rodzaju broni palnej, wytworzonej przed rokiem 1850,
- b) wiatrówek, kalibru najwyżej 6 mm,
- c) aparatów automatycznych, służących wyłącznie do zabezpieczenia dostępu do budynków lub poszczególnych pomieszczeń w budynkach przed wtargnięciem osób niepowołanych oraz
- d) aparatów, służących wyłącznie do uboju koni i bydła rzeźnych.

³⁹ J. Wójcikiewicz, *Posiadanie broni palnej przez obywateli*, Warszawa-Kraków 1999, s. 23.

strzygnięć administracyjnych⁴⁰. Rozporządzenie **nie przewidywało ograniczeń o charakterze przedmiotowym**⁴¹. Pozwolenie wydawano zatem osobom, które nie wzbudzały obaw, iż użyją broni w celach sprzecznych z interesem Państwa albo bezpieczeństwem, spokojem lub porządkiem publicznym (art. 19 ust. 1 rozp. Prezydenta RP o broni, amunicji...). Pozwolenia nie wydawano:

- osobom nieletnim do lat 17,
- chorym umysłowo,
- osobom znanym jako nałogowi pijacy lub narkomani,
- włóczęgom,
- osobom dwukrotnie ukaranym za przekroczenia tego samego przepisu niniejszego prawa co do nabywania, posiadania i noszenia broni, o ile od ostatniego ukarania nie upłynęły 3 lata.

Na prośbę rodziców lub opiekunów pozwolenie mogło być wydane nieletnim powyżej lat 14, jednakże tylko na broń dla celów sportowych lub łowieckich (art. 20 ust. 2 rozp. Prezydenta RP o broni, amunicji...). Pozwolenie na posiadanie broni palnej wydawane było pod postacią: pozwolenia na posiadanie broni albo pozwolenia na posiadanie i noszenie broni.

Rozporządzenie oprócz przesłanek wydawania zezwoleń, przewidywało także przesłanki i procedurę jego cofnięcia. Cofnięcie zezwolenia mogło więc nastąpić w każdym czasie, jeśli uznano to za wskazane ze względu na interes państwa albo bezpieczeństwo, spokój lub porządek publiczny. Zezwolenie było cofane obligatoryjnie, jeśli ujawniono, że osoba, której pozwolenie zostało wydane, należała do jednej z kategorii osób wymienionych w art. 20, wobec których istniał ustawowy zakaz wydania pozwolenia. Organem właściwym do cofnięcia zezwolenia była powiatowa władza administracji ogólnej właściwa ze względu na miejsce zamieszkania posiadającego pozwolenie (art. 24 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP o broni, amunicji...). W przypadkach, gdy jakakolwiek zwłoka groziła niebezpieczeństwem, tymczasowo odebrać pozwolenia na broń, mogła jakakolwiek inna władza administracji ogólnej, zawiadamiając przy tym właściwe organy (art. 24 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP o broni, amunicji...).

Wybuch II wojny światowej i lata okupacji sprawiły, iż posiadanie broni palnej stało się w społeczeństwie polskim zjawiskiem niemal powszechnym. Po zakończeniu działań wojennych wymogiem chwili stało się odebranie broni osobom, które uzyskały do niej dostęp w sposób niezgodny z prawem. Jednocześnie nowe władze dążyły do pozbawienia władztwa nad bronią palną osoby, które w ich mniemaniu mogły być aktywnymi przeciwnikami nowego ustroju. Sposobem realizacji powyższego było wydane zarządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 14 czerwca 1945 roku w sprawie zezwolenia na posiadanie broni⁴². Spowodowało

⁴⁰ J. Zimmermann, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1993 roku, sygn. K 17/92*, Państwo i Prawo 1994, nr 4, s. 109.

⁴¹ J. Wójcikiewicz, *Posiadanie broni palnej...*, s. 23.

⁴² Zarządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 14 czerwca 1945 roku w sprawie zezwolenia na posiadanie broni, M.P. z 1945, Nr 13, poz. 106.

ono, iż wszystkie uprzednio wydane pozwolenia na posiadanie broni straciły moc prawną, a na obywatelach spoczął obowiązek uzyskania nowego. Sygnałem wskazującym na to, iż nowe władze w swojej polityce zmierzają do jak najdalszego ograniczania możliwości posiadania broni przez zwykłych obywateli, były przepisy wykonawcze⁴³, które wzbogacały dotychczasową procedurę uzyskania zezwolenia o dodatkowe wymogi formalne. Przykładowo, wnioskujący o wydanie pozwolenia miał obowiązek dołączenia do wniosku życiorysu, fotografii oraz zaświadczenia o niezbędności posiadania broni, wydanego przez najwyższego w województwie zwierzchnika tego działu administracji, w którym pracował, względnie o ile dana osoba zatrudniona była w ministerstwie czy instytucji centralnej w Warszawie – zaświadczenia wydanego przez dyrektora gabinetu ministra lub odpowiedniego kierownika instytucji centralnej (ust. 6 zarządzenia MBP o pozwoleniach na broń palną). Oznaczało to więc, że przepisy zarządzenia modyfikowały treść rozporządzenia wydanego z mocą ustawy, a prawo do posiadania broni palnej w celach obrony osobistej ograniczono do osób zatrudnionych w administracji państwowej. Rozwiązanie to sprawiło więc, iż broń wydawana do ochrony osobistej w gruncie rzeczy była wydawana dla celów służbowych. Organem właściwym do wydawania pozwolenia na posiadanie i noszenie broni był Wojewódzki Urząd Bezpieczeństwa Publicznego. Jego właściwość miejscową ustalano poprzez miejsce zamieszkania lub miejsce zatrudnienia osoby zainteresowanej. Mocą zarządzenia zmodyfikowano także określoną w rozporządzeniu procedurę cofnięcia zezwolenia. Umocowany do wydawania zezwolenia Wojewódzki Urząd Bezpieczeństwa Publicznego mógł je w każdej chwili cofnąć, a w przypadku gdy jakakolwiek zwłoka groziła niebezpieczeństwem – organem właściwym do cofnięcia zezwolenia stawał się każdy urząd bezpieczeństwa publicznego lub (względnie) komenda Milicji Obywatelskiej. Wydanie decyzji o cofnięciu pozwolenia na posiadanie broni palnej skutkowało obowiązkiem bezzwłocznego oddania jednostki broni do depozytu urzędu, który wydał przedmiotową decyzję (ust. 13 zarządzenia MBP o pozwoleniach na broń palną).

W latach 60. zdecydowano się na kompleksową modyfikację dotychczasowych przepisów poprzez uchwalenie w dniu 31 stycznia 1961 roku nowej ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych⁴⁴. Ustawodawca w znacznej mierze powielił rozwiązania obowiązujące w dotychczasowych przepisach, w wielu wypadkach wprowadzając tylko nieznaczne modyfikacje⁴⁵. Ustawa utrzymała dotychczasowy podział broni palnej na broń krótką, myśliwską i sportową (art. 1 ust. 1 u. o broni i amunicji z 1961 roku). Organem właściwym do wydawania zezwoleń na posiadanie uczyniono właściwy miejscowo organ Milicji Obywatelskiej (art. 4 ust. 1 zd. 1 u. o broni i amunicji z 1961 roku). W stosunku do pozwoleń wydawanym

⁴³ Zarządzenie Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z dnia 13 grudnia 1946 roku o pozwoleniach na broń palną, M.P. z 1947, Nr 2, poz. 4.

⁴⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, Dz.U. z 1961, Nr 6, poz. 43.

⁴⁵ J. Wójcikiewicz, *Posiadanie broni palnej...*, s. 24.

żołnierzom, organem właściwym stały się właściwe organy wojskowe (art. 4 ust. 3 u. o broni i amunicji z 1961 roku). W rozporządzeniu wykonawczym określono, iż w stosunku do zezwoleń na posiadanie broni myśliwskiej i sportowej organami właściwymi były komendy powiatowe Milicji Obywatelskiej, a dla pozostałych rodzajów broni komendy wojewódzkie (§ 1 ust. 1 rozporządzenia MSW w sprawie określenia organów Milicji Obywatelskiej właściwych do wydawania pozwoleń na broń)⁴⁶. Utrzymano wprowadzoną na tle dawnych przepisów konstrukcję zezwoleń na posiadanie oraz na posiadanie i noszenie broni. Ustawodawca założył bowiem, iż w wydanym postanowieniu organ może zastrzec zakaz noszenia broni (art. 4 ust. 2 ustawy o broni i amunicji z 1961 roku). W konsekwencji, zawarcie takiej klauzuli upoważniało tylko do posiadania i przechowywania jednostki broni w miejscu oznaczonym w pozwoleniu. Ustawa utrzymywała także wypracowany na tle uprzednio obowiązujących regulacji katalog zakazów bezwzględnych wydania zezwolenia (art. 7 ust. 1 u. o broni i amunicji z 1961 roku). Utrzymano także możliwość wydawania zezwolenia na posiadanie broni dla celów sportowych małoletnim, z podniesieniem jednak wieku minimalnego, który od tej pory wynosił 16 lat (art. 7 ust. 2 u. o broni i amunicji 1961 roku). Sama konstrukcja procedury cofnięcia wydanego pozwolenia stanowiła powtórzenie poprzednio obowiązujących regulacji.

Ustawa tak naprawdę nie określiła w sposób jednoznaczny przesłanek pozytywnych wydawania zezwolenia, co wypływało z założenia, iż broń była własnością państwa, a obywatel jedynie otrzymywał w posiadanie jednostkę broni, która była mu niejako „przydzielana”. Można je zatem było pośrednio wyprowadzić jedynie w stosunku do pozwolenia na broń myśliwską i sportową, albowiem w tym przypadku rodzaj broni sugerował, iż również jej wykorzystanie (a więc cel) związane jest z uprawianiem sportu lub myślistwa. Enigmatycznego charakteru nabierało zatem ustawowe zobowiązanie podmiotu ubiegającego się o zezwolenie do wykazania okoliczności faktycznych uzasadniających wydanie zezwolenia w pozostałych przypadkach. Ustawodawca zrezygnował bowiem z przewidzianego w przepisach przedwojennych wydawania zezwolenia na broń krótką przeznaczoną do obrony osobistej. Można zatem było pokusić się o wniosek, iż obywatel PRL mógł domagać się wydania pozwolenia na broń palną w jakimkolwiek innym celu, jeżeli nie był to cel sprzeczny z interesem bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 5 u. o broni i amunicji z 1961 roku). Jedynym dodatkowym wymogiem była **fakultatywna możliwość sprawdzania, czy osoba ubiegająca się o pozwolenie jest zaznajomiona z przepisami dotyczącymi obchodzenia się z daną bronią** (art. 5 ust. 2 u. o broni i amunicji z 1961 roku). Określenie przesłanek wydawania (odmowy) zezwoleń na posiadanie broni palnej stwarzało zatem dużą swobodę organom wydającym decyzję. Było to tym łatwiej-

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 października 1961 roku w sprawie określenia organów Milicji Obywatelskiej właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji, Dz.U. z 1961, Nr 52, poz. 289.

sze, że organ Milicji Obywatelskiej wydający pozwolenia na broń mógł zaniechać faktycznego i prawnego uzasadnienia decyzji odmownej, jeżeli uznał, że wymagał tego interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny (art. 8 u. o broni i amunicji z 1961 roku).

Po 1989 roku uznano, iż zmiany ustrojowe oraz społeczne wymagają ponownego uregulowania problematyki posiadania broni i amunicji. Wskazano bowiem, iż regulacje zawarte w ustawie z 1961 roku w warunkach gospodarki wolnorynkowej zawierały rozwiązania nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb. Istotnym czynnikiem wpływającym na kierunek zmian było wynikające ze zmiany zezwolenie na komercyjny handel bronią (art. 33 u. o działalności gospodarczej)⁴⁷ oraz rosnące wskaźniki przestępstw popełnianych z użyciem broni palnej⁴⁸.

Zaistniałe okoliczności sprawiły, iż już na przełomie lat 80. i 90. dokonano liberalizacji ustawy, zezwalając na komercyjny obrót bronią palną. Dostrzeżono także potrzebę wprowadzenia poszczególnych kategorii zezwoleń na posiadanie broni palnej, które nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji⁴⁹. Od tego momentu prawo pozytywne określało, iż pozwolenie na broń może być wydawane **w celu ochrony osobistej**, ochrony osobistej w związku z wykonywaniem usług w zakresie ochrony osób lub mienia, posiadania i przechowywania broni oddanej do konserwacji, renowacji lub wykonania drobnych napraw (§ 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenie MSW w sprawie określenia organów właściwych do wydawania zezwoleń...). Tym samym podmiot ubiegający się o uzyskanie pozwolenia na posiadanie broni palnej musiał w swoim wniosku określić, o jakiego rodzaju zezwolenie się ubiega oraz wskazać na okoliczności faktyczne uzasadniające jego wydanie. Ustawa jednak nie wymieniała kryteriów, którymi organy Policji winny były się kierować przy wydawaniu zezwoleń. Oznaczało to więc, że organ Policji właściwy w sprawie, samodzielnie – w granicach swobodnej oceny – ustalał, czy w konkretnym wypadku okoliczności takie zachodzą, a zatem czy konieczne jest wydawanie pozwolenia na broń⁵⁰. Natomiast w praktyce organów Policji przesłanką uzasadniającą wydanie takiego zezwolenia było istnienie **szczególnego i realnego niebezpieczeństwa zamachu na życie, wynikające z charakteru wykonywane-**

⁴⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988, Nr 41, poz. 324.

⁴⁸ T. Hanausek, *Broń palna w obronie koniecznej* [w:] *Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, Kraków 1994, s. 125, a także: D. Frey, *Trzysta tysięcy osób posiada legalnie, około miliona nielegalnie. Komu pozwolenie na broń*, Rzeczpospolita 1993, nr 226.

⁴⁹ Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 roku w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji, Dz.U. z 1990, Nr 76, poz. 452.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie dnia 29 kwietnia 1994 roku, sygn. III SA 1008/93, opubl. LEX nr 1687753.

go zawodu lub pełnionej funkcji publicznej⁵¹. Wykładnia powyższego pojęcia, która została rozwinięta orzecznictwem sądów administracyjnych, doprowadziła do ukształtowania się przekonania, iż istniejące zagrożenia muszą mieć charakter obiektywny i w konkretnym przypadku stwarzać niebezpieczeństwa zamachu w stopniu wyższym niż w stosunku do ogółu obywateli⁵². Uznano bowiem, że powinna to być sytuacja, w której dana osoba do tego stopnia wyróżnia się z ogółu społeczeństwa, że owo wyróżnienie stwarza duże prawdopodobieństwo ataku ze strony osób trzecich⁵³. Na gruncie powyższego ukształtował się więc pogląd, iż samo wykonywanie zawodu ochroniarza, policjanta czy sędziego nie jest wystarczającą przesłanką uzasadniającą wydanie pozwolenia na broń palną. Uznawano zatem, że pozwolenie na broń palną i gazową można wydać, jeżeli zagrożenie dla życia i zdrowia wnioskodawcy jest większe niż niebezpieczeństwo, na które narażony jest przeciętny obywatel⁵⁴.

Pojawiające się wątpliwości interpretacyjne oraz standaryzacja polskiego prawa o broni i amunicji w kierunku uwzględniającym wymogi Konstytucji RP oraz przepisy prawa unijnego doprowadziły do podjęcia prac legislacyjnych nad nową ustawą⁵⁵. W efekcie w dniu 21 maja 1999 roku uchwalono całkowicie nową ustawę o broni i amunicji⁵⁶. Nowy akt prawny w znacznej mierze bazował na strukturze dawnej ustawy o broni i amunicji, niemniej zawarte w nim rozwiązania w znacznej mierze nawiązywały do pojawiających się w praktyce (w tym także praktyce orzeczniczej) spopatrzeniach. Ustawodawca w nowej ustawie zdecydował się na zabieg polegający na określeniu wyczerpujący sposób wszelkich zagadnień związanych z posiadaniem i obrotem bronią palną. Ustawa określiła zatem zasady:

- wydawania oraz cofania pozwoleń na broń,
- nabywania broni,
- rejestracji broni,
- przechowywania broni,
- zbywania broni,
- deponowania broni,
- przewozu broni przez terytorium RP,
- przywozu broni z zagranicy oraz jej wywozu za granicę,
- posiadania broni przez cudzoziemców,

⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 29 kwietnia 1994 roku, sygn. III SA 935/94, LEX nr 1687752.

⁵² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 2 listopada 1999 roku, sygn. III SA 103/99, LEX nr 46268.

⁵³ Wyroki NSA z dnia 17 lutego 1993 roku, sygn. III SA 1746/92, opubl. ONSA 1995 nr 2, poz. 52, wyrok NSA z dnia 3 marca 1993 roku, sygn. III SA 2120/92, nie publ., wyrok NSA z dnia 19 maja 1993 roku, sygn. III SA 2360/92, opubl. ONSA 1994, nr 2 poz. 82.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 9 marca 1994 roku, sygn. III SA 702/93, OSP 1995, nr 7-8, poz. 157.

⁵⁵ P. Palka, *Reglamentacja dostępu do broni palnej. Głos w dyskusji*, Przegląd Policyjny 2001, nr 2, s. 93, patrz także: J. Wójcikiewicz, J. Widacki, P. Kardas, *Opinia o projekcie ustawy o broni i amunicji*, Warszawa 1996.

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji, Dz.U. z 2012, poz. 576 z późn. zm.

- funkcjonowania strzelnic (art. 1 u. o broni i amunicji).

Wprowadzono nową klasyfikację pojęcia „broń”, nawiązując do definicji funkcjonujących w opracowaniach z zakresu kryminalistyki, przyjmując, iż zasadnicze znaczenie dla określenia zakresu reglamentacji powinien mieć stopień zagrożenia, jakie niesie ze sobą użycie danego przedmiotu⁵⁷. Tak jak w poprzednich przepisach regulujących posiadanie broni, współczesny ustawodawca definiując pojęcie „broń” posłużył się metodą enumeratywną, która polega na wskazaniu wprost w ustawie poszczególnych przedmiotów (urządzeń) klasyfikowanych przez niego do tej kategorii⁵⁸. Zawarty w ustawie katalog ma charakter zamknięty, więc wszystko co nie mieści się w poniższym wyliczeniu, nie może być traktowane jako broń w rozumieniu ustawy o broni i amunicji. Zatem broń wg aktualnie obowiązującej ustawy to:

- broń palna (w tym broń bojowa, myśliwska, sportowa, gazowa, alarmowa, sygnałowa),
- broń pneumatyczna,
- miotacze gazu obezwładniającego,
- narzędzia i urządzenia, których użycie może zagrażać życiu lub zdrowiu:
 - a) broń biała (ostrza ukryte w przedmiotach, które nie mają wyglądu broni, kastety i nunczaki, pałki posiadające zakończenie z ciężkiego i twardego materiału lub zawierające wkładki z takiego materiału, pałki wykonane z drewna lub innego ciężkiego i twardego materiału, które imitują kij bejsbolowy),
 - b) broń cięciwowa (kusze),
 - c) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej⁵⁹.

Dopełnieniem powyższego wyliczenia jest art. 7 ustawy o broni i amunicji, który precyzuje pojęcie „**broni palnej**” jako „każdej przenośnej broni lufowej, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może być przystosowana do miotania jednego lub większej liczby pocisków lub substancji w wyniku działania materiału miotającego” (art. 7 ust. 1 u. o broni i amunicji)⁶⁰. Oprócz broni palnej ustawodawca określił także definicję **broni sygnałowej**, wskazując, że jest to „urządzenie

⁵⁷ B. Bomanowski, *Nowe spojrzenie na problematykę broni szczególnie niebezpiecznej* [w:] *III Dni Kryminalistyki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Materiały konferencyjne* (Rzeszów, 27–29.04.2009 r.), M. Zelek (red.), Rzeszów 2009, s. 241–267.

⁵⁸ Z. Jeleń, *Pojęcie broni palnej*, Prokuratura i Prawo 2002, nr 5, s. 65 i nast., patrz także: M. Tomaszewski, *Pojęcie broni palnej w prawie karnym*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 10, s. 95 i nast.

⁵⁹ A. Babiński, *Pojęcie i klasyfikacja broni*, Przegląd Policyjny 2004, nr 4, s. 19–38.

⁶⁰ J. Kasprzak, *Broń palna – wybrane zagadnienia kryminalistyczne światła nowych regulacji prawnych*, Problemy Współczesnej Kryminalistyki 2001, t. 4, s. 163–172, a także: M. Nowożenny, *Przegląd definicji pojęcia „broń palna” z punktu widzenia prawa karnego i kryminalistyki* [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, L. Bogunia (red.), Wrocław 2001, t. 7, s. 223–233.

wielokrotnego użycia, które w wyniku działania sprężonych gazów, powstających na skutek spalania materiału miotającego, jest zdolne do wystrzelenia z lufy o kalibrze nie mniejszym niż 25 mm substancji w postaci ładunku pirotechnicznego w celu wywołania efektu wizualnego lub akustycznego” (art. 7 ust. 2 u. o broni i amunicji)⁶¹. W tym samym artykule znalazła się definicja **broni alarmowej**, którą zdefiniowano jako urządzenie wielokrotnego użycia, które w wyniku działania sprężonych gazów, powstających na skutek spalania materiału miotającego, wywołuje efekt akustyczny, a wystrzelona z lufy lub elementu ją zastępującego substancja razi cel na odległość nie większą niż 1 metr (art. 7 ust. 3 u. o broni i amunicji). Ustawa określiła też, co uważane jest za **istotne części broni**⁶². W artykule 5 ust. 1 u. o broni i amunicji wskazano wprost, iż za takie uważa się: szkielec broni, baskilę, lufę z komorą nabojową, zamek, komorę zamkową oraz bęben nabojowy. W sposób nie budzący wątpliwości zdefiniowane jest również pojęcie „**amunicji**”, za którą uznaje się „naboje przeznaczone do strzelania z broni palnej” (art. 5 ust. 3 u. o broni i amunicji)⁶³. Przyjęta definicja pozwoliła zatem uniknąć enumeratywnego wyliczenia wszystkich nabojów do poszczególnych rodzajów broni w rozumieniu ustawy o broni i amunicji⁶⁴. Należy jednak wspomnieć, iż intencją ustawodawcy było skonstruowanie pojęcia amunicji w odniesieniu wyłącznie do broni palnej. Dzięki temu definicja ta odnosi się także do nabojów scalonych oraz ślepych⁶⁵.

Artykuł 3 ustawy o broni i amunicji *expressis verbis* wymienia katalog sytuacji, do których przepisy ustawy nie mają zastosowania. Najistotniejsze znaczenie z punktu rozważań nad zakresem reglamentacji prawa do posiadania broni palnej ma jednak zabieg polegający na precyzyjnym określeniu rodzajów pozwoleń oraz przebiegu procedury wydawania zezwolenia⁶⁶. Ustawa utrzymała zasadę, iż organem wydającym decyzję w przedmiocie pozwolenia na broń palną jest wojewódzki komendant Policji, a w przypadku żołnierzy zawodowych właściwy miejscowo komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej.

Ogólną przesłanką pozytywną wydania zezwolenia na broń jest **ważna przyczyna posiadania broni**. Jednocześnie wydania zezwolenia można odmówić, jeżeli

⁶¹ C. Sońta, *Broń palna – główne problemy wykładni przepisów kodeksu karnego*, Prokuratura i Prawo 2004, nr 5, s. 18-55.

⁶² M. Kulicki, L. Stępka, *Typy broni palnej i ich istotne części w kontekście legalnej definicji broni palnej* [w:] *Kryminalistyka i inne nauki pomocnicze w postępowaniu karnym*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), Olsztyn 2009, s. 509-517.

⁶³ T. Banyś, B. Bomanowski, *Pojęcie broni i amunicji na gruncie ustawy o broni i amunicji z dnia 21 maja 1999 roku* [w:] *Współczesna administracja*, A. Zaborowska (red.), Toruń 2009, s. 5-44.

⁶⁴ R. Jancewicz, L.A. Niewiński, *Pojęcie broni palnej i amunicji w prawie polskim*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2004, nr 3, s. 24 i nast.

⁶⁵ A. Herzog, *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji*, Prokuratura i Prawo 2011, nr 10, s. 69.

⁶⁶ St. Pieprzny, E. Ura, *Postępowanie w sprawach wydawania pozwoleń na broń palną* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010, s. 857-867.

wnioskujący **stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego** (art. 10 ust. 1 u. o broni i amunicji). Ustawodawca jednocześnie wprost uznał, iż pozwolenie na broń można wydać w celu:

- ochrony osobistej,
- ochrony osób i mienia,
- łowieckim,
- sportowym,
- rekonstrukcji historycznej,
- kolekcjonerskim,
- pamiątkowym,
- szkoleniowym.

W przypadku pozwolenia wydawanego w celu ochrony osobistej oraz osób i mienia, ustawa za ważną przyczynę uważa w szczególności stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia (art. 10 ust. 3 pkt 1 u. o broni i amunicji)⁶⁷. Obowiązek wykazania istnienia okoliczności uzasadniających wydanie pozwolenia na broń spoczywa na wnioskodawcy⁶⁸, przy czym w orzecznictwie przyjęło się, iż decyzja wydana na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji **nie ma charakteru uznaniowego**. Jeżeli zatem wnioskodawca w sposób należyty wykaże istnienie okoliczności określonych w hipotezie przepisu, to organy Policji mają obowiązek wydania pozwolenia na broń⁶⁹. Dzięki w literaturze przyjęto, że decyzja ta ma zatem charakter **decyzji związanej**⁷⁰.

Zezwolenia na broń nie wydaje się osobom:

- niemającym ukończonych 21 lat, z zastrzeżeniem ust. 2,
- z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego⁷¹, lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej,
- wykazującym istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego,
- uzależnionym od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych⁷²,

⁶⁷ R. Szałowski, *Stale, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia jako przesłanka wydania pozwolenia na broń w celu ochrony osobistej*, Przegląd Policyjny 2013, nr 4, s. 60-70.

⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2010 roku, sygn. II SA/Wa 650/10, opubl. LEX nr 602429.

⁶⁹ Z. Kopacz, *Zarys postępowania dowodowego w sprawach wydawania pozwoleń na broń palną* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?* D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2012, s. 646-657.

⁷⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2010 roku, sygn. II SA/Wa 1234/10, opubl. LEX nr 755123.

⁷¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. z 2011, Nr 231, poz. 1375, patrz także: J. Sienicki, *Badanie psychologiczne osób ubiegających się o pozwolenie na broń – wybrane aspekty prawne*, Nowiny Psychologiczne 2001, nr 3, s. 49-54.

⁷² Na temat choroby psychicznej, jako przesłanki odmowy wydania pozwolenia na broń palną patrz: S. Płowucha, *Skazanie prawomocnym wyrokiem sądu oraz choroba psychiczna jako negatywne przesłanki odmowy wydania pozwolenia na broń*, Przegląd Policyjny 1996, nr 3 s. 108-110.

- nieposiadającym miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego:
 - 1) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
 - 2) skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo:
 - a) przeciwko życiu i zdrowiu,
 - b) przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia (art. 15 ust. 1 u. o broni i amunicji).

Osoba, która występuje z podaniem o wydanie pozwolenia na broń, jest obowiązana zdać egzamin ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią przed komisją powołaną przez właściwy organ Policji (art. 16 u. o broni i amunicji)⁷³.

Właściwy organ Policji **obligatoryjnie cofa pozwolenie na broń**, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano:

- nie przestrzega warunków określonych w pozwoleniu na broń, o których mowa w art. 10 ust. 7,
- należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2-6,
- naruszyła obowiązek zawiadomienia o utracie broni, o którym mowa w art. 25,
- przemieszcza się z rozładowaną bronią albo nosi broń, znajdując się w stanie po użyciu alkoholu, środka odurzającego lub substancji psychotropowej albo środka zastępczego (art. 18 ust. 1 u. o broni i amunicji).

Właściwy organ Policji **może cofnąć** pozwolenie na broń, jeżeli ustały okoliczności faktyczne, które stanowiły podstawę jego wydania (art. 18 ust. 4 u. o broni i amunicji)⁷⁴. Właściwy organ Policji **może cofnąć** pozwolenie na broń w przypadku naruszenia przez osobę posiadającą pozwolenie:

- obowiązku rejestracji broni, o którym mowa w art. 13 ust. 1u. o broni i amunicji,
- obowiązku poddania się badaniom lekarskim i psychologicznym i przedstawienia orzeczeń lekarskiego i psychologicznego, o których mowa w art. 15 ust. 3-5 u. o broni i amunicji,
- obowiązku zawiadomienia właściwego organu Policji o zmianie miejsca stałego pobytu, o którym mowa w art. 26 u. o broni i amunicji,
- zasad przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji, o których mowa w art. 32 u. o broni i amunicji,
- wymogu uzyskania zgody na wywóz broni i amunicji za granicę, o którym mowa w art. 38 u. o broni i amunicji,

⁷³ E. Moczuk, L. Wilk, *Posiadanie pozwolenia na broń palną do obrony osobistej a społeczne poczucie bezpieczeństwa*, Ius et Administratio 2006, vol. 9, s. 118.

⁷⁴ J. Paśnik, *Cofanie pozwolenia na broń – uwarunkowania normatywne i praktyka sądowa*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2010, nr 1, s. 45, a także: A. Babiński, *Reglamentacja dostępu do broni i amunicji w świetle nowych regulacji*, Przegląd Policyjny 2000, nr 1/2, s. 237-247.

- zasady, o której mowa w art. 45 u. o broni i amunicji,
- zakazu używania broni osobie nieupoważnionej (art. 18 ust. 5 u. o broni i amunicji).

Zarówno przyznanie, jak i cofnięcie pozwolenia na broń następuje w formie decyzji administracyjnej. Od decyzji organu pierwszej instancji przysługuje zatem odwołanie do organu wyższego stopnia, którym w tym wypadku jest Komendant Główny Policji. Decyzje Komendanta Głównego Policji, jak i ich brak (bezczyńność) podlegają kontroli sądowej w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Zasadniczo oceniając wymienione w ustawie przesłanki cofnięcia pozwolenia na broń palną, nie sposób zaprzeczyć, iż wskazane w ustawie przesłanki cofnięcia zezwolenia na broń mają swoje racjonalne uzasadnienie i są podyktowane potencjalnym zagrożeniem, jakie wynika z pozostawienia władztwa nad bronią palną osobie, która nie przestrzega przepisów określających reguły bezpiecznego z nią postępowania czy też sama traci przymioty pozwalające na traktowanie jej jako osoby rzetelnej⁷⁵. Poza wszelką dyskusję pozostają także przesłanki cofnięcia pozwolenia w przypadku, gdy okoliczności uzasadniają wydanie zezwolenia ustaną⁷⁶. Przez wiele lat jednak znaczące wątpliwości wywoływał sposób interpretacji art. 15 ust. 1 pkt 6 u. o broni i amunicji, który do nowelizacji ustawy w 2011 roku, przewidywał możliwości cofnięcia zezwolenia co do osób, wobec których istniała uzasadniona obawa, że mogą użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności skazanych prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których zaledwie wszczęto postępowanie karne o popełnienie takich przestępstw.

Zaobserwowana w tej materii praktyka organów ścigania oraz potwierdzające ją orzecznictwo sądów administracyjnych ukształtowały trzy odmienne kierunki interpretacji. Według pierwszego stanowiska przesłanką uzasadniającą cofnięcie pozwolenia, wystarczającym było nie tylko prawomocne skazanie, ale nawet samo wszczęcie postępowania przeciwko osobie. Według odmiennego stanowiska wszczęcie postępowania przeciwko osobie było obligatoryjną przesłanką wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia, ale jego wynik zależał już od ustaleń faktycznych poczynionych przez organ decyzyjny. Trzecie stanowisko zakładało, iż wszczęcie postępowania karnego stanowi kwestię prejudycjalną dla

⁷⁵ K. Chałupka, *Pozwolenie na posiadanie broni palnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2014, nr 32, s. 103-121.

⁷⁶ B. Kurzępa, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 14.12.2011 r. II SA/Wa 2098/11 [Dot. cofnięcia pozwolenia na broń]*, Prokuratura i Prawo 2013, nr 3, s. 182-186, tenże: *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 9.01.2012 r. II SA/Wa 2281/11 [Dot. wystąpienia negatywnej przesłanki umożliwiającej właściwemu organowi cofnięcie wcześniej wydanej decyzji o pozwoleniu na tego rodzaju broń]*, OSP 2012, nr 9, poz. 89 a; J. Paśnik, *Glosa do uchwały 7 sędziów NSA z 18.11.2009 r. II OPS 4/09 [Dot. cofnięcia pozwolenia na broń osobie skazanej za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu]*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2010, nr 1, s. 134-137.

postępowania w przedmiocie cofnięcia pozwolenia, ale decyzja o cofnięciu zależała od typu przestępstwa za jakie osoba, której postępowanie dotyczyło, została prawomocnie skazana⁷⁷.

Zaistniałe rozbieżności były zaledwie sygnałem świadczącym o istotnych mankamentach legislacyjnych samej ustawy. Pozbawianie pozwolenia na broń palną osób, którym zaledwie przedstawiono zarzut popełnienia przestępstwa, pozostawało w sprzeczności z zasadą domniemania niewinności. Dalsze wątpliwości budziła praktyka zakładająca, iż przesłanką odebrania pozwolenia na broń palną było postawienie zarzutu popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa, które organ Policji interpretował jako istnienie uzasadnionej obawy użycia broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organ Policji stwierdzając fakt postawienia zarzutu bardzo często uznawał, że wejście w konflikt z prawem daje podstawy do przyjęcia uzasadnionych wątpliwości, czy posiadacz broni palnej daje gwarancje poszanowania porządku prawnego, zwłaszcza, gdy jednym ze znamion zarzucanego była powtarzalność i uporczywość naruszania norm prawnych i lekceważący stosunek do porządku prawnego⁷⁸. Do takich wniosków skłaniało zwłaszcza posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”, który wskazywał, że wymieniony w art. 15 ust. 1 pkt 6 u. o broni i amunicji katalog czynów i okoliczności miał charakter otwarty.

Stan ten uległ jednak zmianie z chwilą wejścia w życie nowelizacji ustawy o broni i amunicji⁷⁹, która powiązała stan zagrożenia ze strony posiadacza broni palnej z prawomocnym skazaniem przez sąd za czyny opisane rodzajowo przez ustawę.

Pomimo wielokrotnych nowelizacji dokonywanych przez organy Policji, sposób czynienia ustaleń faktycznych (a raczej kryteria ich oceny), z których prawo wywodzi określone skutki prawne może nadal budzić wątpliwości⁸⁰. Ujawnione w praktyce orzeczniczej przypadki oceny poszczególnych przedstawianych przez wnioskujących stanów faktycznych w swojej istocie noszą znamiona oceny swobodnej. Należy jednak podnieść, iż czynione przez ustawodawcę w ostatnich latach zmiany w znaczący sposób przyczyniają się do zgodnego ze społecznymi oczekiwaniami wyważenia pomiędzy indywidualnym interesem podmiotów ubiegających się o pozwolenie na broń palną, a potrzebą zabezpieczenia społeczeństwa przed osobami, którym powierzenie tego uprawnienia stworzyłoby niebezpieczeństwo użycia jej w sposób spreczny z interesem społecznym.

⁷⁷ J. Paśnik, *Cofanie pozwolenia na broń – uwarunkowania normatywne i praktyka sądowa*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2010, nr 1, s. 48-49.

⁷⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2010 roku, sygn. II SA/Wa 1028/10, opubl. LEX nr 755025.

⁷⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz.U. z 2011, Nr 38, poz. 195.

⁸⁰ P. Ruczkowski, *Decyzja w sprawie pozwolenia na broń*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 1, s. 24

Realizacja przez Policję zadań wynikających z ustawy o broni i amunicji w latach 2007-2013

Zasady wydawania i cofania pozwoleń na broń, nabywania, rejestracji, przechowywania, zbywania i deponowania broni i amunicji, przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz przywozu z zagranicy i wywozu za granicę broni i amunicji, jak również zasady posiadania broni i amunicji przez cudzoziemców oraz zasady funkcjonowania strzelnic określa ustawa o broni i amunicji¹. Do 9 marca 2011 roku stan prawny w zakresie wydawania pozwoleń na broń palną kształtował się następująco: **właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli okoliczności, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie, uzasadniają jego wydanie.** W dniu 10 marca 2011 roku w wyniku zabiegów mających na celu dostosowanie przepisów polskiego prawa do unijnego w zakresie wydawania i cofania pozwoleń na broń znowelizowano również ustawę o broni i amunicji. Wprowadzona zmiana koresponduje z treścią dyrektywy Rady 91/477/EWG z 18 czerwca 1991 roku w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni², a konkretnie z art. 5 lit. b tej dyrektywy, który stanowi, że bez uszczerbku dla art. 3 państwa członkowskie zezwalają na nabywanie i posiadanie broni palnej wyłącznie osobom, które przedstawią ważną przyczynę i które nie stanowią zagrożenia dla samych siebie, dla porządku publicznego lub dla bezpieczeństwa publicznego. Obecnie (od 10 marca 2011 r.) stan prawny w zakresie wydawania pozwoleń na broń palną kształtuje się następująco: **właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni.**

¹ Ustawa z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji, Dz.U. z 1999, Nr 53, poz. 549 z późn. zm.

² Dyrektywa Rady z dnia 18 czerwca 1991 roku w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (91/477/EWG), Dz.U.UE.L. z 1991, Nr 256, poz. 51.

Według ustawodawcy, za ważną przyczynę posiadania broni uważa się w szczególności:

- a) stałe, realne i ponadprzeciętne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia – dla pozwolenia na broń do celów ochrony osobistej, osób i mienia,
- b) posiadanie uprawnień do wykonywania polowania, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów – dla pozwolenia na broń do celów łowieckich,
- c) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze strzeleckim, posiadanie kwalifikacji sportowych, o których mowa w art. 10b, oraz licencji właściwego polskiego związku sportowego – dla pozwolenia na broń do celów sportowych,
- d) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu, którego statutowym celem jest organizowanie rekonstrukcji historycznych oraz zaświadczenie potwierdzające czynny udział w działalności statutowej – dla pozwolenia na broń do celów rekonstrukcji historycznych,
- e) udokumentowane członkostwo w stowarzyszeniu o charakterze kolekcjonerskim – dla pozwolenia na broń do celów kolekcjonerskich,
- f) udokumentowane nabycie broni w drodze spadku, darowizny lub wyróżnienia – dla pozwolenia na broń do celów pamiątkowych,
- g) posiadanie uprawnień określonych w odrębnych przepisach do prowadzenia szkoleń o charakterze strzeleckim oraz udokumentowane zarejestrowanie działalności gospodarczej w zakresie szkoleń strzeleckich – dla pozwolenia na broń do celów szkoleniowych.

Pozwolenie na broń wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni.

W polskim systemie prawnym do praw i wolności gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym nie należy także prawo do posiadania broni. Posiadanie i używanie broni podobnie jak w innych państwach UE jest jednak poddane licznym ograniczeniom. Nadto, z racji przyjętych przez prawodawcę przesłanek, to na Policję spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie takiej polityki dostępu do broni, by nie naruszała ona interesu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca dał temu wyraz właśnie poprzez reglamentacyjny charakter ustawy o broni i amunicji. Wnioskodawca który ubiega się o wydanie pozwolenia na posiadanie odpowiedniej liczby egzemplarzy broni w danym celu, winien zatem przedstawić (wykazać) występowanie ważnej przyczyny posiadania każdego z rodzajów żądanej broni. Winien więc przekonać organ, iż każda sztuka broni opisana we wniosku jest mu niezbędna w danym celu.

Za słusznością powyższego założenia przemawia orzecznictwo sądów administracyjnych. Wynika z niego, że prowadzenie właściwej polityki Policji w zakresie dostępu do broni powinno zakładać ścisłą odpowiedniość rodzaju broni palnej, którą chciałaby się posługiwać osoba występująca z wnioskiem o wydanie pozwolenia, do deklarowanego celu. Zdaniem sądów względ na tę okoliczność ustawodawca uznał za na tyle ważny, że prócz celu wydania pozwolenia i rodzaju broni,

ustanowił elementem materialnym decyzji administracyjnej także liczbę egzemplarzy. Wskazanie liczby egzemplarzy broni jest wprowadzić elementem obligatoryjnym decyzji, jednak organ Policji ma pełną swobodę w zakresie określenia tej liczby. Jest to bowiem element rozstrzygnięcia, który ma w pełni charakter uznaniowy.

O ile zakres swobody, jaką posiada organ Policji w zakresie oceny przesłanek, które uprawniają wydanie pozwolenia na broń, ograniczają normy materialnoprawne, tak w przypadku określenia liczby egzemplarzy broni danego rodzaju organ dysponuje luzem decyzyjnym. Natomiast nie jest dopuszczalne, w sytuacji gdy wnioskodawca spełnia wszystkie ustawowe kryteria wydania pozwolenia, wydanie decyzji negatywnej tylko z tego powodu, że żąda on określonej (zbyt dużej) liczby egzemplarzy broni danego rodzaju. I tak, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2012 roku, sygn. II SA/Wa 1088/12³, wskazano: „...w polskim prawodawstwie uprawnienie do posiadania broni palnej nie należy do zakresu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Wręcz przeciwnie, uprawnienie to stanowi odstępstwo od generalnej zasady, iż prawo do posiadania broni jest ściśle reglamentowane i zawarowane jedynie dla ogólnie ujmowanej grupy funkcjonariuszy służb mundurowych. Skoro więc omawiane uprawnienie stanowi wyjątek od zasady, w konsekwencji przepisy regulujące przedmiotową kwestię winny być interpretowane w sposób wysoce restrykcyjny. Wykładnia zaś przepisów ustawy o broni i amunicji powinna zmierzać w kierunku zawężającym, zamiast rozszerzającym. Drugą kwestią, którą należało brać pod uwagę przy dokonywaniu wykładni omawianych norm prawnych jest to, iż ustawodawca przy tworzeniu przepisów prawa postępuje w sposób racjonalny. Nowo wprowadzane uregulowania winny więc pozostawać w spójności z generalnymi regulacjami, dotyczącymi konkretnej materii. Stąd więc należało założyć, że racjonalny ustawodawca, tworząc przepisy dotyczące materii stanowiącej wyjątek od reguły, iż prawa do posiadania broni palnej nie mają obywatele, nie dopuściłby do sytuacji, by do obrotu mogła dostać się bliżej nieograniczona liczba sztuk broni”.

Podobnie w wyroku tegoż sądu z 4 lipca 2012 roku, sygn. II SA/Wa 775/12⁴, stwierdzono: „...Należy przyznać rację organom Policji, że reglamentacyjny charakter ustawy o broni i amunicji wynika w szczególności z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i szeroko rozumianego porządku publicznego. Nie może zatem oznaczać uprawnienia osoby spełniającej kryteria formalne do uzyskania pozwolenia na broń do uzyskania pozwolenia na nieograniczoną liczbę egzemplarzy broni, według tylko jej uznania. Gdyby taka regulacja była zamysłem ustawodawcy, to przepis art. 12 ust. 1 ustawy byłby zbędny. Wystarczałoby bowiem ogólne pozwolenie, przesądzające co do zasady prawo do posiadania broni i określenie celu (np. sportowa). Kwestia rodzaju tej broni i liczby egzemplarzy broni uzależniona

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2012 roku, sygn. II SA/Wa 1088/12, opubl. LEX nr 1259568.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 grudnia 2012 roku, sygn. III SA/Wa 775/12, opubl. LEX nr 1330402.

byłaby natomiast wyłącznie od woli osoby posiadającej takie pozwolenie i nie wymagałaby określenia w decyzji”.

W innym wyroku tegoż sądu z dnia 16 listopada 2012 roku, sygn. akt WSA II SA/Wa 1420/12⁵ wskazano: „Przepis art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji stanowi natomiast, że pozwolenie na broń wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się cel, w jakim zostało wydane oraz rodzaj i liczbę egzemplarzy broni. Organ Policji wydaje zatem pozwolenie na broń zawsze w określonym celu oraz w zakresie określonej w decyzji liczby i rodzaju egzemplarzy broni. W ocenie Sądu, w świetle powyższych regulacji, nie do przyjęcia jest stanowisko, że organy Policji nie mają obecnie żadnych kompetencji władczych w zakresie określenia w decyzji liczby i rodzaju egzemplarzy broni, lecz związane są w tym zakresie żądaniem strony ubiegającej się o wydanie pozwolenia na broń. Reglamentacyjny charakter ustawy o broni i amunicji wynika w szczególności z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i szeroko rozumianego porządku publicznego. Nie może zatem oznaczać, uprawnienia osoby spełniającej kryteria formalne do uzyskania pozwolenia na broń, do uzyskania pozwolenia na nieograniczoną liczbę egzemplarzy broni, według tylko jej uznania. Gdyby taka regulacja była zamysłem ustawodawcy, to przepis art. 12 ust. 1 ustawy byłby zbędny. Wystarczałoby bowiem ogólne pozwolenie przesądzające co do zasady prawo do posiadania broni i określenie celu (np. sportowa). Kwestia rodzaju tej broni i liczby egzemplarzy broni uzależniona byłaby natomiast wyłącznie od woli osoby posiadającej takie pozwolenie i nie wymagałaby określenia w decyzji. Nietrafna jest zatem argumentacja skarżącego, że spełnienie przez niego kryteriów formalnych określonych w art. 10 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy do uzyskania pozwolenia na broń palną do celów sportowych oznacza jego prawo do uzyskania pozwolenia na nieograniczoną liczbę egzemplarzy i rodzajów broni do celów sportowych. Tak więc, w sytuacji, gdy skarżący domagał się udzielenia uprawnienia do posiadania pierwotnie 11, a następnie 7 sztuk różnego rodzaju broni palnej do celów sportowych, winien przedstawić (wykazać) występowanie ważnej przyczyny posiadania każdego z rodzajów żądanej broni. Winien więc przekonać organ, iż każda sztuka broni opisana we wniosku jest mu niezbędna do uprawiania sportu strzeleckiego”.

W kolejnym orzeczeniu ww. sądu z 10 października 2012 roku, sygn. II SA/Wa 1266/12⁶, wskazano, że: „...Podnieść również należy, iż ustawodawca w art. 10 ust. 3 ustawy o broni i amunicji posłużył się zwrotem „w szczególności” przy określaniu ważnej przyczyny posiadania broni. Powyższe sprawia więc, iż intencją ustawodawcy nie było ograniczenie się wyłącznie do przesłanek wskazanych w powyższym przepisie przy ustalaniu ważnej przyczyny posiadania broni. Organ miał więc prawo żądania od skarżącego wykazania istnienia ważnej przyczyny po-

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2012 roku, sygn. VI SA/Wa 1420/12, opubl. LEX nr 1458703.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 roku, sygn. II SA/Wa 1266/12, opubl. LEX nr 1249067.

siadania wnioskowanej liczby sztuk broni palnej sportowej, również przy użyciu innych przesłanek”.

Innym elementem warunkującym wydanie pozwolenia na broń jest to, iż wnioskodawca nie może stanowić zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Według ustawodawcy, osobą stanowiącą zagrożenie dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego jest to osoba:

- a) skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- b) skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za nieumyślne przestępstwo:
 - przeciwko życiu i zdrowiu,
 - przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia.

Najnowsze orzecznictwo sądów administracyjnych skłania się także ku tezie, że nie tylko skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie ww. przestępstw może świadczyć o tym, że wnioskodawca należy do osób stanowiących zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

Według tego orzecznictwa organy Policji mają pełne prawo do swobodnej oceny materiału dowodowego, w tym wynikającego np. z wcześniejszego skazania. Naczelny Sąd Administracyjny w prawomocnym wyroku z 20 lutego 2015 roku, sygn. akt II OSK 1683/13⁷ wskazał bowiem, że: „podstawą prawną wydania pozwolenia na broń jest art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji stanowiący, iż właściwy organ Policji wydaje pozwolenie na broń, jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz przedstawi ważną przyczynę posiadania broni”. W przepisie tym wskazano zatem warunki, które musi spełniać wnioskodawca, aby otrzymać pozwolenie na broń.

Chociaż wydaje się, że spór w rozpatrywanej sprawie dotyczy interpretacji art. 10 ustawy o broni i amunicji, to jak zauważono to już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2012 roku w innej sprawie (sygn. akt II OSK 2294/10)⁸. Problem dotyczy także znaczenie donioślejszej na gruncie prawa administracyjnego kwestii pewnego luzu decyzyjnego w postępowaniu prowadzonym z wniosku osoby zainteresowanej uzyskaniem uprawnienia w postaci pozwolenia na broń. Nie chodzi jednakże w tym przypadku o luz decyzyjny utożsamiany z tzw. swobodnym uznaniem, a więc o przyznanie organowi stosującemu prawo swobody co do wyboru konsekwencji, niemniej ponieważ zakres swobody, jaką posiada organ Policji w zakresie oceny przesłanek, które usprawiedliwiają wydanie pozwolenia, został przez ustawodawcę wyznaczony niezwykle szeroko, przywoływane

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2015 roku, sygn. akt II OSK 1683/13, opubl. LEX nr 1666948.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2012 roku, sygn. II OSK 2294/10, opubl. LEX nr 1138130.

„związanie” organu ma szczególny wymiar, nadający mu pewne cechy uznaniowości⁹. Sformułowaniu „jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego” przypisać trzeba charakter zwrotu ocennego (szacunkowego), który w przeciwieństwie do wyrażen wieloznacznych oparty jest nie tyle na wyinterpretowaniu treści normy prawnej zapisanej nieostro lub niewyraźnie, co na dokonaniu wartościowania określonego stanu rzeczy, w tym przypadku przyczyn wystąpienia przez wnioskodawcę z żądaniem wydania pozwolenia na broń sportową¹⁰. W art. 15 ust. 1 pkt 6 tej ustawy przesłanka powyższa została uszczegółowiona. Ustawodawca w celu usunięcia rozbieżnego rozumienia tego przepisu, co znajdowało też odbicie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, po słowach „jeżeli wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego” wymienił punkty 1 i 2 dotyczące skazania wnioskodawcy w warunkach zawinienia za określone typy przestępstw. Skutkiem zmiany tego przepisu nie jest jednak, jak przyjmuje strona skarżąca kasacyjnie, powstanie definicji legalnej ww. pojęcia, lecz to, że obecnie przesłanka zagrożenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego jest zawsze spełniona, gdy wnioskodawca zostanie skazany prawomocnym wyrokiem, za wymienione w tych punktach przestępstwo. Organy nie muszą wówczas prowadzić rozważań co do wpływu konkretnego wyroku skazującego na rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na broń (lub jego cofnięcia). Ze zmiany tej nie sposób wyprowadzić jednak wniosku, że tylko skazanie prawomocnym wyrokiem (nawet gdy spełnione są warunki podane w pkt 1-5) uniemożliwia wydanie pozwolenia na broń, jeżeli, w konkretnym stanie faktycznym, okaże się, że wnioskodawca może stanowić zagrożenie dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego z innych przyczyn, a zatem sam fakt nieskazania nie stanowi pozytywnej przesłanki do wydania pozwolenia na broń. Gdyby było inaczej ustawodawca, w art. 10 ust. 1 tej ustawy (a ten właśnie przepis jest podstawą wydania pozwolenia na broń) zamiast stawiać wymaganie, iż wnioskodawca nie może stanowić zagrożenia dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, użyłby odwołania do pełnego brzmienia art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, co w istocie stworzyłoby zamknięty katalog przyczyn odmowy wydania pozwolenia. Tak więc prawidłowe zastosowanie art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji wymaga nadania zawartemu w tym przepisie zwrotowi ocennemu konkretnej treści, (z wyjątkami ujętymi w art. 15 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy) przez co autorytatywne stwierdzenie tego, jakie przyczyny usprawiedliwiają wydanie pozwolenia na broń sportową, a jakie muszą być uznane za niewystarczające, może nastąpić jedynie odrębnie w każdej indywidualnej sprawie.

Gdyby ustawodawca miał zamiar, jak to przyjmuje strona skarżąca kasacyjnie, dokonania tak daleko idącej liberalizacji w zakresie dostępu do broni, to po stwier-

⁹ por. M. Filar, *Prawo do posiadania broni palnej jako obywatelskie prawo podmiotowe*, Państwo i Prawo 1997, nr 5, s. 43-44.

¹⁰ por. L. Leszczyński, *Pojęcie klauzuli generalnej*, Annales UMCS 1991, nr XXXVIII, s. 161-162.

dzeniu spełnienia ustawowych przesłanek i braku przesłanek negatywnych, wystarczyłoby wprowadzić jedynie rejestrację broni, czego nie uczyniono, utrzymując zasadę reglamentacyjną przez wydawanie pozwolenia w decyzji administracyjnej. Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądów pełnomocnika skarżącego co do liberalizacyjnych celów zmiany ustawy o broni i amunicji (w zakresie udzielania i cofania pozwoleń na broń) dokonanych w 2011 roku, a także co do tego, że decyzja o pozwoleniu na broń ma charakter decyzji związanej w takim znaczeniu, że organ przed jej wydaniem traci uprawnienie dokonania oceny przesłanki zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Konsekwencją tego poglądu musiałoby być uznanie, że istnieje prawo podmiotowe na podobieństwo tego, które zapisano w II poprawce Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki gwarantującej każdemu prawo posiadania i noszenia broni. Przepisów takich nie zawiera Konstytucja RP w rozdziale II traktującym o prawach i wolnościach obywatelskich, nie ma więc podstawy, aby inaczej rozumieć zapisy ustawy o broni i amunicji uchwalonej na podstawie i w zgodzie z Konstytucją RP., a także aby w kategoriach nieistniejącego uprawnienia ważyć interes społeczny.

Pozwolenia na broń nie wydaje się także osobom:

- a) niemającym ukończonych 21 lat, z zastrzeżeniem ust. 2,
- b) z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego¹¹ lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej,
- c) wykazującym istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego,
- d) uzależnionym od alkoholu lub substancji psychoaktywnych,
- e) nieposiadającym miejsca stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

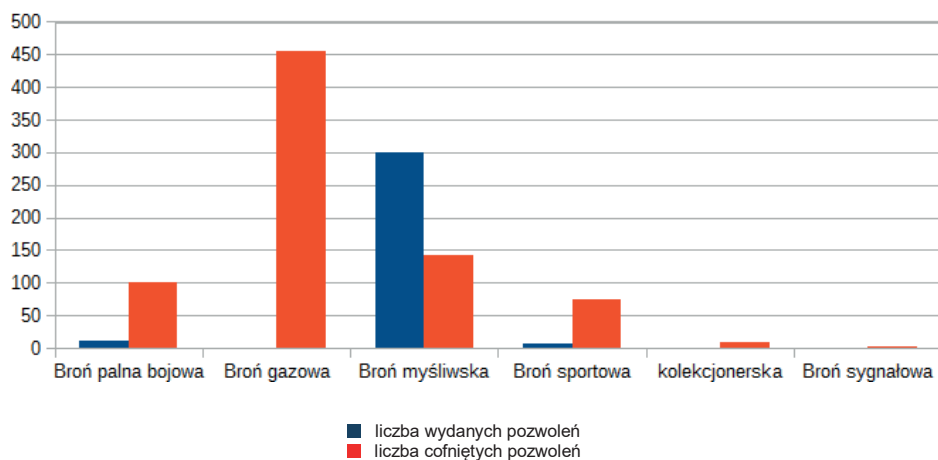
Uwzględniając zatem powyższe uwarunkowania prawne od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o broni i amunicji poprzez judykaturę sądów administracyjnych wykształcona została polityka Policji w zakresie wydawania lub cofania pozwoleń na broń. Przeważająca część decyzji wydawanych w tych sprawach ma charakter decyzji związanych, co oznacza, że Policja nie ma możliwości swobodnego kształtowania ich charakteru.

Dane statystyczne przedstawiające liczbę przeprowadzonych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach postępowań administracyjnych (również i tych przed zmianą ustawy o broni i amunicji) w sprawie wydania, bądź cofnięcia pozwoleń na broń palną, przedstawiają się następująco:

¹¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. z 2011, Nr 231, poz. 1375.

Rodzaj broni	Wydane pozwolenia	Odmowa wydania	Cofnięcie pozwolenia
Broń palna bojowa	11	12	100
Broń palna gazowa	0	0	456
Broń palna myśliwska	300	30	142
Broń palna sportowa	6	11	74
Broń palna sygnałowa	0	0	2
Broń palna kolekcjonerska	0	0	1

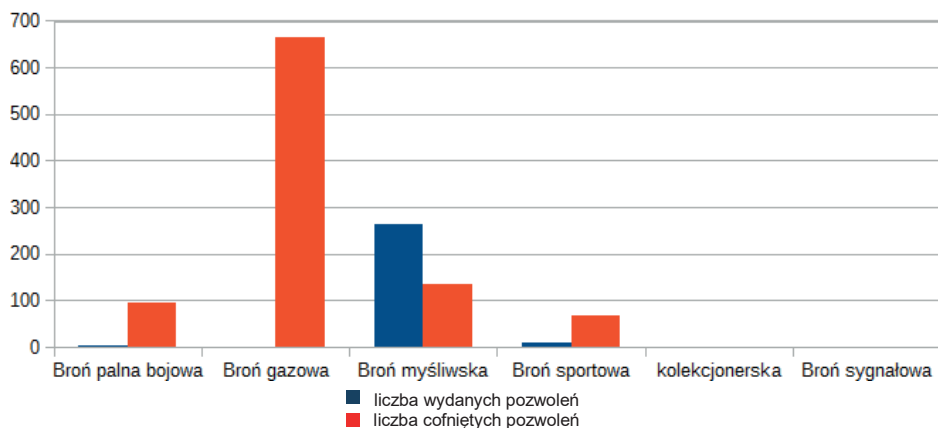
Tabela 1. Dane statystyczne z 2007 roku



Wykres 1. Liczba wydanych i cofniętych pozwoleń na broń w 2007 roku

Rodzaj broni	Wydane pozwolenia	Odmowa wydania	Cofnięcie pozwolenia
Broń palna bojowa	4	5	95
Broń palna gazowa	0	3	664
Broń palna myśliwska	262	14	136
Broń palna sportowa	8	4	67
Broń palna sygnałowa	0	0	1
Broń palna kolekcjonerska	0	0	1

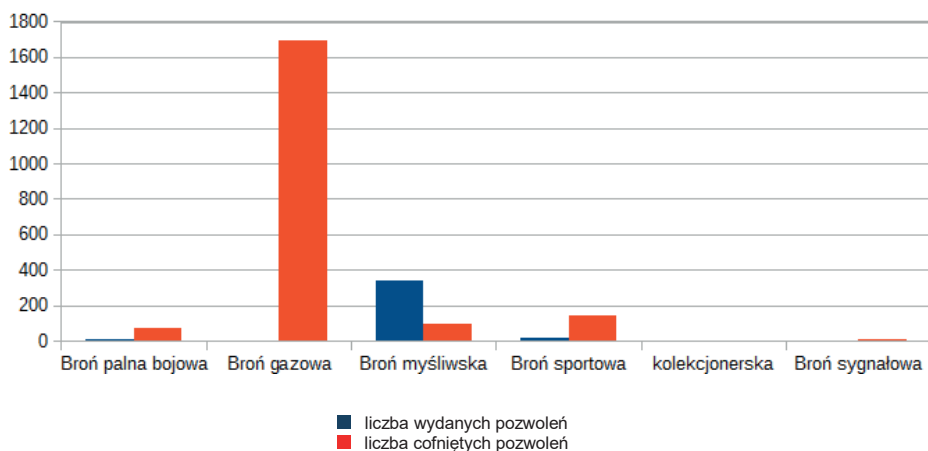
Tabela 2. Dane statystyczne z 2008 roku



Wykres 2. Liczba wydanych i cofniętych pozwoleń

Rodzaj broni	Wydane pozwolenia	Odmowa wydania pozwolenia	Cofnięcie pozwolenia
Broń palna bojowa	10	13	74
Broń palna gazowa	0	1	1692
Broń palna myśliwska	341	19	93
Broń palna sportowa	15	9	145
Broń palna sygnałowa	0	0	7
Broń palna kolekcjonerska	0	0	1

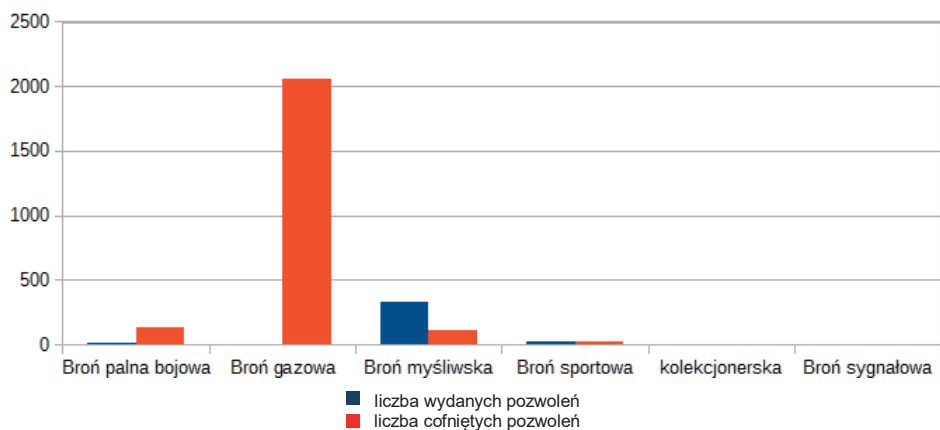
Tabela 3. Dane statystyczne z 2009 roku



Wykres 3. Liczba wydanych i cofniętych pozwoleń na broń w 2009 roku

Rodzaj broni	Wydane pozwolenia	Odmowa wydania	Cofnięcie pozwolenia
Broń palna bojowa	9	12	127
Broń palna gazowa	0	1	2051
Broń palna myśliwska	325	27	110
Broń palna sportowa	20	8	23
Broń palna sygnałowa	0	0	2
Broń palna kolekcjonerska	0	0	1

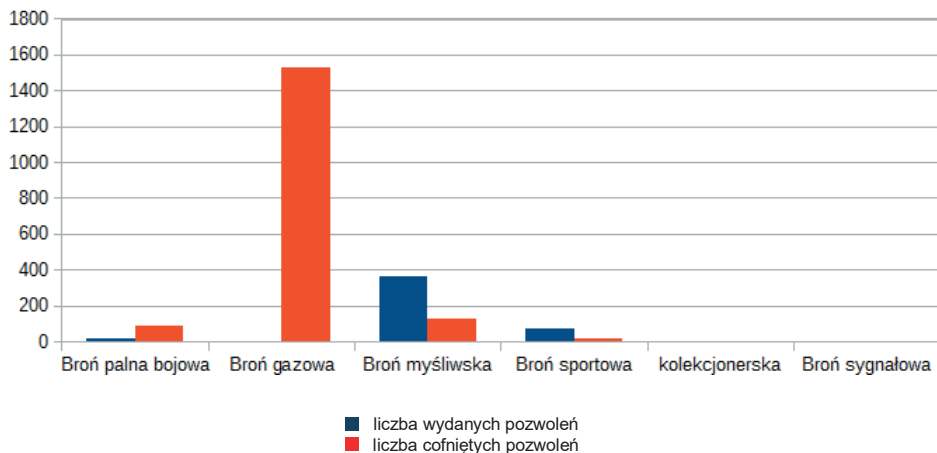
Tabela 4. Dane statystyczne z 2010 roku



Wykres 4. Liczba wydanych i cofniętych pozwoleń na broń w 2010 roku

Rodzaj broni	Wydane pozwolenia	Odmowa wydania	Cofnięcie pozwolenia
Broń palna bojowa	14	18	88
Broń palna gazowa	0	0	1527
Broń palna myśliwska	361	24	128
Broń palna sportowa	68	8	18
Broń palna sygnałowa	0	0	1
Broń palna kolekcjonerska	0	2	0

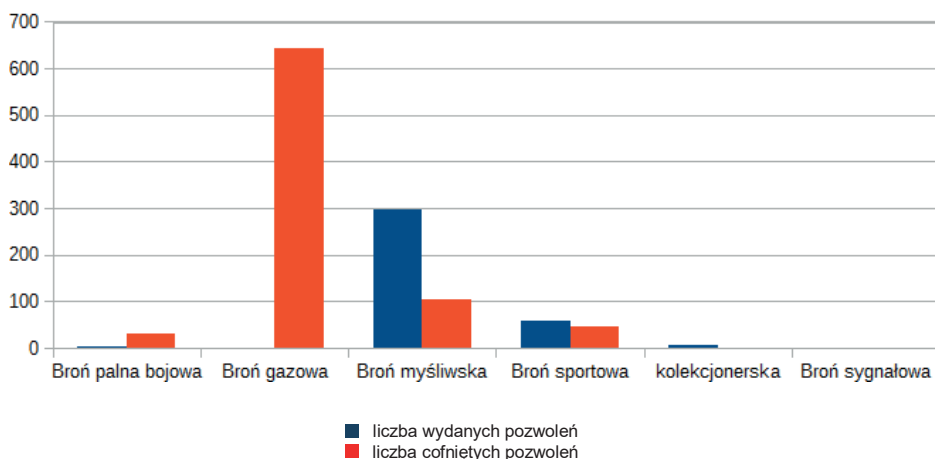
Tabela 5. Dane statystyczne z 2011 roku



Wykres 5. Liczba wydanych i cofniętych pozwoleń na broń w 2011 roku

Rodzaj broni	Wydane pozwolenia	Odmowa wydania pozwolenia	Cofnięcie pozwolenia
Broń palna bojowa	4	20	29
Broń palna gazowa	0	0	642
Broń palna myśliwska	297	17	105
Broń palna sportowa	57	9	45
Broń palna sygnałowa		0	0
Broń palna kolekcjonerska	7	3	0

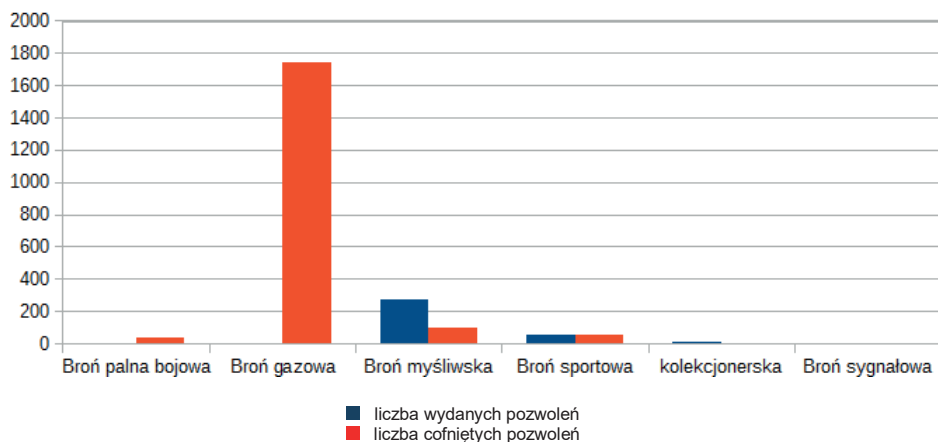
Tabela 6. Dane statystyczne z 2012 roku



Wykres 6. Liczba wydanych i cofniętych pozwoleń na broń w 2012 roku

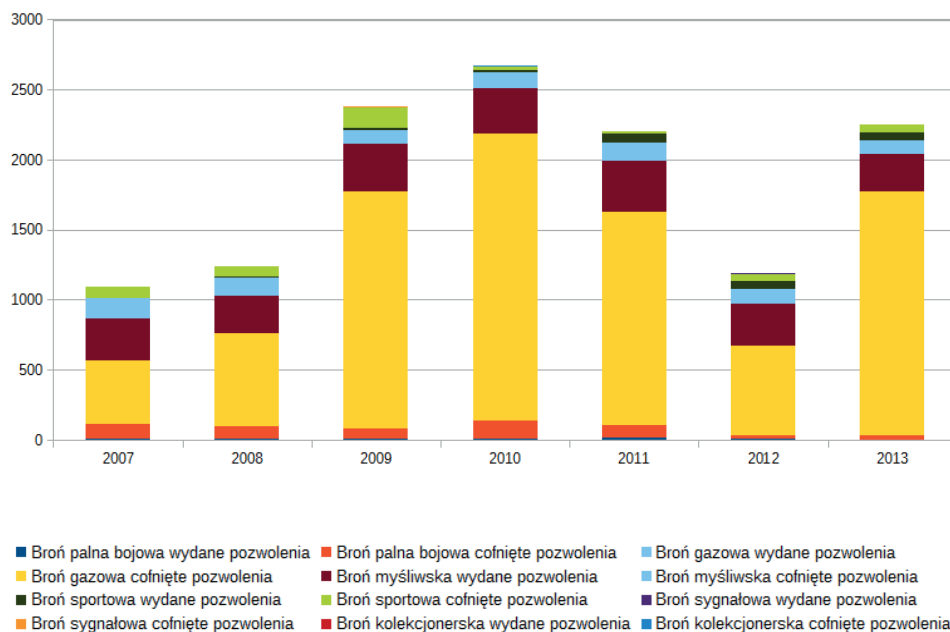
Rodzaj broni	Wydane pozwolenia	Odmowa wydania	Cofnięcie pozwolenia
Broń palna bojowa	2	18	33
Broń palna gazowa	0	1	1738
Broń palna myśliwska	270	22	97
Broń palna sportowa	56	7	51
Broń palna sygnałowa	0	0	1
Broń palna kolekcjonerska	6	10	0

Tabela 7. Dane statystyczne z 2013 roku



Wykres 7. Liczba wydanych i cofniętych pozwoleń na broń w 2013 roku

ZESTAWIENIE OGÓLNE



Realizacja przez Policję zadań wynikających z ustawy o ochronie osób i mienia w latach 2003-2013

Obowiązująca od 22 sierpnia 1997 roku ustawa o ochronie osób i mienia¹, zwana też „konstytucją ochraniarską”, jest pierwszym aktem prawnym, który unormował i określił w Polsce działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia. Ustawa normuje prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców w zakresie bezpośredniej ochrony fizycznej stałej i doraźnej oraz zabezpieczenia technicznego. Ustawa określiła i uregulowała szereg nowych rozwiązań w zakresie ochrony osób i mienia dotychczas nieznanymi polskiemu prawodawstwu, takich jak:

- określenie obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie,
- zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony,
- zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia,
- wymagane kwalifikacje i uprawnienia pracowników ochrony,
- nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia (w tym nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi oraz kontrola stanu ochrony obszarów, obiektów i urządzeń przez nie chronionych),
- zasady ochrony transportowanej broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego.

Ustawa o ochronie osób i mienia w zasadzie w niezmiennym kształcie (większa istotna nowelizacja miała miejsce 23 maja 2002 roku o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia², kiedy to doprecyzowano zasady ochrony transportowanej broni,

¹ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 1997, Nr 114, poz. 740.

² Dz.U. z 2002, Nr 71, poz. 656.

amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego) – obowiązywała do 31 grudnia 2013 roku. Ustawą z 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów³ wprowadzono zmiany m.in. w ustawie o ochronie osób i mienia, która w obecnym kształcie funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2014 roku. Ustawę ogłoszono Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 2014 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie osób i mienia⁴

Ustawa o ochronie osób i mienia przydziela Policji do realizacji zadania w kilku obszarach:

- w zakresie nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi,
- w zakresie uzgadniania z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji planów ochrony obiektów, obszarów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie,
- w zakresie nadzoru nad wymaganiami kwalifikacyjnymi pracowników ochrony – do 31 grudnia 2013 roku uzyskiwanie licencji pracownika ochrony fizycznej lub zabezpieczenia technicznego I lub II stopnia, a od 1 stycznia 2014 roku dokonywanie wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego oraz dokonywania zamian danych objętych wpisem.

Nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi

Akty prawne regulujące tematykę ochrony osób i mienia

Uchylone lub obowiązujące do 31 grudnia 2013 roku:

- ustawa o ochronie osób i mienia (w brzmieniu przed 1 stycznia 2014 roku),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz czasu jej przechowywania⁵,
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania pracowników ochrony przy użyciu broni palnej⁶,

³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013, poz. 829.

⁴ Dz.U. z 2014, poz. 1099.

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 roku w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz czasu jej przechowywania, Dz.U. z 1998, Nr 69, poz. 458.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania pracowników ochrony przy użyciu broni palnej, Dz.U. z 1998, Nr 86, poz. 543.

- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobów użycia przez pracowników ochrony środków przymusu bezpośredniego⁷,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji⁸,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie określenia rodzajów obiektów, w których mogą być stosowane paralizatory elektryczne⁹,
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu działań pracowników ochrony, podejmowanych wobec osób znajdujących się w granicach chronionych obiektów i obszarów¹⁰.

Aktualnie obowiązujące, w tym od 1 stycznia 2014 roku:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wewnętrznych służb ochrony¹¹,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne¹²,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji¹³,

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1998 roku w sprawie szczegółowych warunków i sposobów użycia przez pracowników ochrony środków przymusu bezpośredniego, Dz.U. z 1998, Nr 89, poz. 563.

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji, Dz.U. z 1998, Nr 113, poz. 730 z późn. zm.

⁹ 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 1998, Nr 120, poz. 780.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowego trybu działań pracowników ochrony, podejmowanych wobec osób znajdujących się w granicach chronionych obiektów i obszarów, Dz.U. z 1998, Nr 144, poz. 939.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 roku w sprawie wewnętrznych służb ochrony, Dz.U. z 1999, Nr 4, poz. 31.

¹² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 września 2010 roku w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, Dz.U. z 2010, Nr 166, poz. 1128.

¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 października 2011 roku w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji, Dz.U. z 2011, Nr 245, poz. 1462.

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych¹⁴,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne,¹⁵
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie legitymacji wystawianych pracownikom wewnętrznej służby ochrony,¹⁶
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie legitymacji pracowników ochrony,¹⁷
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne,¹⁸
- rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu działań pracowników ochrony,¹⁹
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji,²⁰

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 roku w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, Dz.U. z 2012, poz. 557.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 2012 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, Dz.U. z 2012, poz. 1262.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 grudnia 2013 roku w sprawie legitymacji wystawianych pracownikom wewnętrznej służby ochrony, Dz.U. z 2013, poz. 1592.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 grudnia 2013 roku w sprawie legitymacji pracowników ochrony, Dz.U. z 2013, poz. 1630.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, Dz.U. z 2013, poz. 1652.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie szczegółowego trybu działań pracowników ochrony, Dz.U. z 2013, poz. 1681.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 grudnia 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunków przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji, Dz.U. z 2013, poz. 1714.

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie dokumentowania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia²¹.

Artykuł 43 ustawy o ochronie osób i mienia określa, że nadzór nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych sprawuje Komendant Główny Policji w zakresie:

- 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.

Nadzór sprawowany przez Komendanta Głównego Policji 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 udostępnianiu 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.

Zadania Wydziału Postępowania Administracyjnych KWP w Katowicach realizowane są przede wszystkim w oparciu o ustawę o ochronie osób i mienia. Zagrożenia, które tu mogą występować ułożone są w działalności podmiotów wykonujących usługi ochrony osób i mienia, w tym w szczególności specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Zadaniem policjantów z Wydziału Postępowania Administracyjnych KWP w Katowicach, którzy zajmują się nadzorem nad tymi formacjami było maksymalne ograniczenie zagrożeń na obszarach i obiektach podlegających obowiązkowej ochronie, a także poprzez rozszerzenie współpracy i kontroli – podejmowanie skutecznych działań zapobiegawczych, uniemożliwiających przekroczenie uprawnień ustawowych przez koncesjonowanych przedsiębiorców i ich pracowników.

Powyższe działania rozpoczęto realizować w 2001 roku. Rok ten praktycznie był pierwszym, w którym w pełni zaczęły funkcjonować rozporządzenia wydane do ustawy o ochronie osób i mienia. Po zakończeniu okresu intensywnej pracy związanej z uzgadnianiem planów ochrony nastąpiła zasadnicza zmiana ułożenia zadań policjantów Wydziału Postępowania Administracyjnych, tj. proces weryfikacji zawartej w planach metodyki ochronnej, który przejawiał się w zintensyfikowaniu zadań kontrolnych nad formacjami ochronnymi, jak i obiektami podlegają-

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 grudnia 2013 roku w sprawie dokumentowania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, Dz.U. z 2013, poz. 1739.

cymi obowiązkowej ochronie, a co za tym idzie inspirowanie zmian w procedurach ochronnych i zabezpieczeniach technicznych, występujących w tych obiektach.

Obecnie na terenie obiektów podlegających obowiązkowej ochronie usługi ochrony fizycznej realizuje około 100 koncesjonowanych przedsiębiorców mających status SUFO (przy czym na terenie województwa śląskiego) działa ich około 140 – w tym wiele z siedzibą spoza naszego województwa, które świadczą usługi ochrony osób i mienia na rzecz obiektów nie podlegających obowiązkowej ochronie (w szczególności usługę konwojowania wartości pieniężnych). Ponadto ochroną osób i mienia na rzecz 21 obiektów podlegających obowiązkowej ochronie, zajmują się powołane przez kierowników jednostek wewnętrzne służby ochrony (WSO). W dwóch przypadkach ochrona wykonywana przez WSO dotyczy także obiektów nie podlegających obowiązkowej ochronie, tj. na funkcjonowanie tej formacji zgodę w formie decyzji administracyjnej wydał Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach.

Można stwierdzić, że w miarę zwiększania liczby wykonywanych czynności kontrolnych, zauważalna jest stopniowa poprawa świadczenia usług ochrony osób i mienia, zwłaszcza na terenie obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie. Globalnie, w krótkiej statystyce można ten podstawowy obszar działania przedstawić następująco: łącznie do 31 grudnia 2013 roku uzgodniono ponad 1100 planów ochrony oraz aneksów do planów ochrony obszarów obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie oraz planów ochrony transportów podlegających obowiązkowej ochronie (transport broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego, wysyłany z obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie). W ani jednym przypadku nie zachodziła konieczność wydania decyzji administracyjnej o odmowie uzgodnienia planu ochrony (aneksu), tj. każdorazowo podczas przeprowadzanych konsultacji zaproponowane przez policjantów Wydziału Postępowań Administracyjnych KWP w Katowicach standardy w zakresie bezpośredniej ochrony fizycznej i zabezpieczeń technicznych znajdowały akceptację u kierowników obiektów, obszarów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.

Natomiast w ewidencji Wojewody Śląskiego na dzień 31 grudnia 2013 roku, łącznie znajdowało się 351 obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie (niektóre zakłady posiadają łącznie kilka numerów, w stosunku do kilkunastu nowych obiektów rozpoczęto proces uzgadniania nowych planów ochrony).

Liczba tych obiektów przedstawia się następująco:

- placówki bankowe – 148,
- placówki pocztowe – 8,
- przedsiębiorstwa – 145,
- muzea – 27,
- inne – 23.

Należy przy tym zaznaczyć, iż mając na uwadze zmiany zachodzące w metodyce działań przestępczych, projektowano najefektywniejsze sposoby zabezpieczeń i następnie egzekwowano od kierowników jednostek chronionych co najmniej standardowe zabezpieczenia – właśnie poprzez aktualizację planów ochron,

w przedkładanych aneksach do Wydziału Postępowań Administracyjnych. Narzucone standardy kierowane są na zabezpieczenia elektroniczne (np. systemy całodobowego monitorowania wewnętrznego i zewnętrznego, połączonego z interwencją zmotoryzowanych uzbrojonych grup interwencyjnych) oraz niepozbawiania obiektów bezpośredniej ochrony fizycznej – stałej. Wypracowano również standardy (po wprowadzeniu zmian do ustawy o ochronie osób i mienia) w obszarze ochrony dot. transportów materiałów wybuchowych.

Oprócz tego, istotnym elementem działania policjantów Wydziału Postępowań Administracyjnych były przeprowadzane kontrole specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. To one najczęściej inspirowały, a często wręcz narzucały kierownikom jednostek dokonywanie zmian organizacyjnych w zakresie bezpośredniej ochrony fizycznej czy też dokonywanie modernizacji zabezpieczeń technicznych w chronionych obiektach. Średnio w okresie lat 2003-2013 przeprowadzono od 60 do 70 kontroli podmiotów wykonujących czynności ochrony osób i mienia, z czego część dotyczyła wewnętrznych służb ochrony, pozostałe koncesjonowanych przedsiębiorców. Zdecydowana większość kontroli była przeprowadzana z inicjatywy Policji, pozostałe były zlecane do realizacji przez Departament Zezwoleń i Koncesji MSWiA. Średni czas trwania kontroli wynosił 21 dni.

Poprzez dynamiczny nadzór i celowo ukierunkowane działania eliminowane były ewentualne zagrożenia mogące mieć źródło w podmiotach wykonujących usługi ochrony osób i mienia. Najczęściej stwierdzane uchybienia w trakcie wykonywanych czynności kontrolnych dotyczyły:

- niewłaściwego nadzoru nad pracownikami ochrony,
- braku lub niewłaściwego prowadzenia dokumentacji ochronnej, w szczególności dokumentacji uzbrojenia,
- braku skrzyni z piaskiem w magazynie broni bądź pomieszczeniu poza magazynem,
- normatywu amunicji, sposobu ochrony fizycznej pomieszczeń służących do przechowywania broni,
- niewyposażania pracowników ochrony w broń na okaziciela (odpowiedni rodzaj i liczba),
- dopuszczania do pracy z bronią na okaziciela osób, które nie pobrały świadectw broni,
- pracy uzbrojonych pracowników SUFO w wymiarze 24 godzin na dobę,
- nieprawidłowej liczby osób wchodzących w skład grup konwojowych i ich wyposażenia (brak atestowanych teczek do przenoszenia wartości pieniężnych),
- braku pisemnego wyznaczenia osób odpowiedzialnych za gospodarkę bronią,
- wykonywania zadań ochrony przez osoby bez licencji,
- braku broni na okaziciela,
- nieaktualnej książki kontroli,
- braku magazynków bądź ładownic,
- uszkodzonej bądź przeterminowanej amunicji,
- nieaktualnych świadectw broni,

- naruszeń uzgodnionego planu ochrony.

W przypadku stwierdzenia dokonania zmian w organizacji ochrony fizycznej bez uzgodnienia ich z komendantem wojewódzkim Policji, do kierowników jednostek kierowane były pisemne wystąpienia wzywające ich do natychmiastowego usunięcia ujawnionych nieprawidłowości (opracowania nowego planu ochrony lub aneksu). W najbardziej skrajnych przypadkach podejmowano ostrzejsze środki zapobiegawcze, to jest np.:

- kierowanie do Prokuratury zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 50a ustawy o ochronie osób i mienia,
- powiadamianie Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA o nieprawidłowościach w prowadzeniu koncesjonowanej działalności gospodarczej,
- na podstawie powierzenia MSWiA przeprowadzono kontrolę przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia (nie mających statusu SUFO),
- przekazywano do MSWiA informacje (anonimy, inne pisma) o ewentualnych uchybieniach występujących w firmach ochrony osób i mienia, w następstwie czego przeprowadzone były postępowania kontrolne.

Należy stwierdzić, iż w efekcie przeprowadzonych kontroli przez policjantów Wydziału Postępowań Administracyjnych następowała stopniowa poprawa jakości świadczonych usług ochronnych (stwierdzano **zmniejszenie liczby rażących nieprawidłowości**, w szczególności na obszarach i w obiektach podlegających obowiązkowej ochronie), a utrzymywanie się nadal wysokiej liczby stwierdzanych uchybień było efektem szczegółowego – wręcz drobiazgowego – wykonawstwa czynności kontrolnych przez policjantów Wydziału Postępowań Administracyjnych z Zespołu ds. Nadzoru nad SUFO. Do końca 2013 roku policjanci Wydziału Postępowań Administracyjnych dokonywali także uzgadniania konspektów wyszkolenia strzeleckiego dla podmiotów kształcących w systemie kursowym, osoby ubiegające się o licencję pracownika ochrony fizycznej. Średnio rocznie dokonywano uzgodnień 50-70 konspektów. Po 1 stycznia 2014 roku z uwagi na zmianę przepisów w tym zakresie, wymogu tego nie ma.

Licencje pracownika ochrony fizycznej lub zabezpieczenia technicznego I lub II stopnia. Wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony.

Akty prawne regulujące tematykę ochrony osób i mienia obowiązujące do 31 grudnia 2013 roku:

- ustawa o ochronie osób i mienia (w brzmieniu przed 1 stycznia 2014 roku),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 egzaminu²²,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zakresu wiadomości obowiązujących na egzaminie dla pracowników specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, którzy uzyskali świadectwa potwierdzające zdanie egzaminu z zakresu znajomości pełnienia służby strażniczej z bronią²³,
 - rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzoru i trybu wydawania licencji pracownika ochrony fizycznej i licencji pracownika zabezpieczenia technicznego oraz trybu i częstotliwości wydawania przez organy Policji opinii o pracownikach ochrony²⁴,
 - rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji pracownika ochrony,²⁵
 - rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej²⁶.

Obowiązujące od 1 stycznia 2014 roku:

- ustawa o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów – tzw. ustawa deregulacyjna²⁷,

²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 roku 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, Dz.U. z 1998, Nr 113, poz. 731 z późn. zm.

²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie zakresu wiadomości obowiązujących na egzaminie dla pracowników specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, którzy uzyskali świadectwa potwierdzające zdanie egzaminu z zakresu znajomości pełnienia służby strażniczej z bronią, Dz.U. z 1998, Nr 113, poz. 732.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 czerwca 1998 roku w sprawie wzoru i trybu wydawania licencji pracownika ochrony fizycznej i licencji pracownika zabezpieczenia technicznego oraz trybu i częstotliwości wydawania przez organy Policji opinii o pracownikach ochrony, Dz.U. z 1998, Nr 78, poz. 511.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 1998 roku w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji pracownika ochrony, Dz.U. z 1998, Nr 98, poz. 627.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 marca 1999 roku w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracownika ochrony fizycznej, Dz.U. z 2000, Nr 81, poz. 917.

²⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów - tzw. ustawa deregulacyjna, Dz.U. z 2013, poz. 829.

- ustawa o ochronie osób i mienia,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wzoru wniosku o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, wzoru wniosku o wpis na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego oraz wzoru zaświadczenia o wpisie na te listy²⁸,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wymagań w zakresie szkoleń i kursów potwierdzających przygotowanie teoretyczne i praktyczne w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia²⁹,
- rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wpis lub posiadających wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej³⁰.

Z dniem 1 stycznia 2014 roku z obrotu prawnego zniknęło pojęcie licencjonowany pracownik ochrony fizycznej oraz zabezpieczenia technicznego I i II stopnia. W zamian pojawił się kwalifikowany pracownik ochrony fizycznej lub kwalifikowany pracownik zabezpieczenia technicznego. W związku z tym na zasadzie porównania stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2014 i po tym czasie zostanie podjęta próba wyjaśnienia na czym polegało „uwolnienie” zawodu pracownika ochrony. Jednocześnie uwzględnione zostaną zadania jakie spoczywały na Policji w tym zakresie przed i po 1 stycznia 2014 roku.

O wydanie **licencji pracownika ochrony fizycznej** mogła ubiegać się osoba, która:

- posiadała 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,**
- miała pełną zdolność do czynności prawnych, stwierdzoną własnym oświadczeniem,
- nie była skazana prawomocnym orzeczeniem za przestępstwo umyślne,

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 grudnia 2013 roku w sprawie wzoru wniosku o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, wzoru wniosku o wpis na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego oraz wzoru zaświadczenia o wpisie na te listy, Dz.U. z 2013, poz. 1628.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 2013 roku w sprawie wymagań w zakresie szkoleń i kursów potwierdzających przygotowanie teoretyczne i praktyczne w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia, Dz.U. z 2013, poz. 1688.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wpis lub posiadających wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, Dz.U. z 2013, poz. 1715.

- **miała uregulowany stosunek do służby wojskowej (nie dotyczy OF II),**
- posiadała nienaganną **opinię wydaną przez komendanta komisariatu Policji** właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania,
- posiadała zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań, stwierdzoną **orzeczeniem lekarskim,**
- legitymowała się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia albo pełniła nienaganną służbę w stopniu podoficera lub chorążego w Biurze Ochrony Rządu przez okres co najmniej 15 lat, albo **ukończyła kurs pracowników** ochrony pierwszego stopnia i **zdała egzamin** przed właściwą komisją.

Komisję, która organizowała i przeprowadzała egzamin, powoływał komendant wojewódzki Policji nie rzadziej niż raz na 3 miesiące. W skład komisji wchodził:

- przedstawiciele komendanta wojewódzkiego Policji w liczbie maksymalnie 3, 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.

W przypadku osoby ubiegającej się o wydanie licencji pracownika ochrony fizycznej II stopnia niezbędne było posiadanie wykształcenia co najmniej średniego oraz legitymowanie się dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia, albo pełnienie nienagannej służby w stopniu oficera w Biurze Ochrony Rządu przez okres co najmniej 15 lat, albo ukończenie kursu pracowników ochrony drugiego stopnia i zdanie egzaminu przed właściwą komisją.

Obecnie na listę **kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej** wpisuje się osobę, 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 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 powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji** sporządzoną na podstawie aktualnie posiadanych przez Policję

- informacji albo – w przypadku obywatela innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz obywatela polskiego zamieszkałego na terenie tych państw – przez organ odpowiedniego szczebla i kompetencji tych państw, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby,
- 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 kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej wpisuje się również osobę, której uznano kwalifikacje do wykonywania zawodu pracownika ochrony fizycznej na podstawie ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej³¹.

O wydanie **licencji pracownika zabezpieczenia technicznego** mogła ubiegać się osoba, która:

- ukończyła 18 lat,
- posiadała 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,
- miała pełną zdolność do czynności prawnych, stwierdzoną własnoręcznym oświadczeniem,
- nie była skazana prawomocnym orzeczeniem za przestępstwo umyślne,
- posiadała nienaganną **opinię wydaną przez komendanta komisariatu Policji** właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania,
- posiadała zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań, stwierdzoną **orzeczeniem lekarskim,**
- **posiadała wykształcenie zawodowe techniczne o specjalności elektronicznej, elektrycznej, łączności, mechanicznej lub ukończyła kurs pracownika zabezpieczenia technicznego albo została przyuczona do wymienionych zawodów na podstawie odrębnych przepisów.**

W przypadku ubiegania się o licencję zabezpieczenia technicznego II stopnia, osoba ubiegająca się winna posiadać wykształcenie co najmniej średnie techniczne o specjalności elektronicznej, elektrycznej, łączności lub mechanicznej albo stopień specjalizacji zawodowej przyznawany na podstawie odrębnych przepisów.

³¹ Ustawa z dnia 18 marca 2008 roku o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. z 2008, Nr 63, poz. 394, z Dz.U. z 2013, poz. 1650 oraz Dz.U. z 2014, poz. 1004.

Warunkiem posiadania licencji pracownika ochrony fizycznej/zabezpieczenia technicznego był wymóg utrzymania ciągłości pracy w charakterze pracownika ochrony (przerwa mogła trwać nie dłużej niż 2 lata). W poprzednim stanie prawnym funkcjonowała instytucja zawieszenia praw wynikających z posiadanej licencji.

Na listę **kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego** wpisuje się osobę, 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,
- 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 powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji**, sporządzoną na podstawie aktualnie posiadanych przez Policję informacji albo – w przypadku obywatela innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz obywatela polskiego zamieszkałego na terenie tych państw – przez organ odpowiedniego, szczebla i kompetencji tych państw, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby,
- posiada zdolność fizyczną i psychiczną do pracy stwierdzoną **orzeczeniem lekarskim, wydanym przez lekarza uprawnionego do przeprowadzania badań**, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 229 § 8 Kodeksu pracy,³²
- posiada wykształcenie co najmniej zawodowe techniczne o specjalności **elektronicznej, elektrycznej, łączności, mechanicznej, informatycznej lub ukończyła kurs** pracownika zabezpieczenia technicznego albo została przyuczona do wymienionych zawodów na podstawie przepisów ustawy o rzemiośle³³.

Na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego wpisuje się również osobę, której uznano kwalifikacje do wykonywania zawodu pracownika zabezpieczenia technicznego na podstawie ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Obecnie nie ma **wymogu ciągłości zatrudnienia** w charakterze kwalifikowanego pracownika ochrony do utrzymania wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej/zabezpieczenia technicznego. Wprowadzono także **obowiązek okresowych szkoleń** w zakresie przygotowania teoretycznego i prak-

³² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, Dz.U. z 1998, Nr 21, poz. 94, z późn. zm.

³³ Ustawa z dnia 22 marca 1989 roku o rzemiośle, Dz.U. z 2002, Nr 112, poz. 979, z późn. zm.

tycznego w zakresie wykształcenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia. **Legitymację osoby dopuszczonej do posiadania broni** pracownik ochrony fizycznej posiadający licencję uzyskuje bez dodatkowych obwarowań (zwraca się z wnioskiem o wydanie legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni). Warunkiem uzyskania **dopuszczenia do posiadania broni** do wykonywania zadań kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej jest między innymi **zdanie egzaminu** ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią³⁴.

Podsumowanie różnic w zakresie dostępu do zawodu pracownika ochrony fizycznej przed i po 1 stycznia 2014 roku

- wcześniej: konieczność zdania egzaminu przed komisją powołaną przez komendanta wojewódzkiego Policji, aktualnie: brak takiego wymogu,
- wcześniej: uregulowany stosunek do służby wojskowej, aktualnie: brak takiego wymogu,
- wcześniej: uzyskanie licencji pracownika ochrony fizycznej wiązało się (po złożeniu wniosku) z uzyskaniem dopuszczenia do posiadania broni, aktualnie po uzyskaniu wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony, chcąc uzyskać dopuszczenie do posiadania broni koniecznym jest zdanie dodatkowego egzaminu,
- wcześniej: wymóg zatrudnienia w zawodzie pracownika ochrony (przerwa nie mogła trwać więcej niż 2 lata), aktualnie: brak wymogu zatrudnienia,
- wcześniej: wymóg braku skazania za przestępstwo umyślne, aktualnie: nie bierze się pod uwagę skazania za przestępstwo umyślne oraz toczenia się postępowania karnego o przestępstwo umyślne,
- wcześniej: opinię w formie postanowienia o osobie ubiegającej się (lub posiadającej licencję) wydawał komendant komisariatu, aktualnie: komendant miejski Policji lub komendant powiatowy Policji.

Porównanie kosztów związanych z uzyskaniem licencji pracownika ochrony fizycznej przed 1 stycznia 2014 roku i uzyskaniem wpisu na listę kwalifikowanego pracownika ochrony po 1 stycznia 2014 roku

Koszty uzyskania licencji pracownika ochrony fizycznej:

- ukończenie kursu dla pracowników ochrony fizycznej pierwszego lub drugiego stopnia – koszt uzależniony od ośrodka szkolącego

³⁴ Ustawa z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji, Dz.U. z 2013, poz. 628 z późn. zm.

- orzeczenie lekarskie – 350 zł.
- opłata za wydanie licencji pracownika ochrony – 308 zł.

Koszty uzyskania licencji pracownika zabezpieczenia technicznego:

- ukończenie kursu dla pracowników zabezpieczenia technicznego pierwszego stopnia (brak możliwości ukończenia kursu dla pracowników zabezpieczenia technicznego II stopnia) – koszt uzależniony od ośrodka szkolącego,
- orzeczenie lekarskie – 350 zł.
- opłata za wydanie licencji pracownika ochrony – 308 zł.

Koszty uzyskania dopuszczenia do posiadania broni:

- opłata za wydanie legitymacji osoby dopuszczonej do posiadania broni – 17 zł.

Koszty wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej:

- ukończenie kursu dla pracowników ochrony fizycznej – koszt uzależniony od ośrodka szkolącego
- orzeczenie lekarskie – 250 zł.
- orzeczenie psychologiczne – 100 zł.
- opłata za wydanie zaświadczenia o wpisie na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej – 17 zł.

Koszty wpisu na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego:

- ukończenie kursu dla pracowników zabezpieczenia technicznego – koszt uzależniony od ośrodka szkolącego,
- orzeczenie lekarskie – wg cennika badań profilaktycznych,
- opłata za wydanie zaświadczenia o wpisie na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej – 17 zł.

Koszty uzyskania dopuszczenia do posiadania broni:

- opłata za wydanie decyzji w sprawie dopuszczenia do posiadania broni – 10 zł.
- opłata za egzamin dla osób ubiegających się o legitymację osoby dopuszczonej do posiadania broni – 600 zł, egzamin poprawkowy opłata w kwocie 300 zł.

Poniżej przedstawiono w formie tabeli informację jak kształtowało się wydanie licencji pracownika ochrony fizycznej i licencji pracownika zabezpieczenia technicznego w latach 2003-2013 w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach

Rok	Ilość osób przystępujących do egzaminu	Ilość osób które zdały egzamin	Ilość wydanych licencji OF	Ilość wydanych licencji ZT
2003	3451	1124	1572	153
2004	2784	1224	1238	165
2005	1624	549	814	129
2006	502	bd.	675	146
2007	977	578	574	123
2008	910	652	706	154
2009	1302	485	775	102
2010	1933	739	870	129
2011	978	399	677	109
2012	696	306	656	82
2013	903	329	507	69

Dokonując analizy tabeli, można od 2005 roku zaobserwować stałą tendencję polegającą na pewnej stabilizacji w zakresie liczby uzyskiwanych licencji. W związku z tym można pokusić się o stwierdzenie, że **rynek branży ochraniarskiej po dynamicznym wzroście we wczesnych latach dwutysięcznych osiągnął stabilizację i nie jest już w stanie wchłonąć większej liczby kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego**, a wcześniej licencjonowanych pracowników ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego. Świadczyć o tym mogą też dane z 2014 roku, które nie odbiegają w sposób znaczący od tych z roku 2005 i lat następnych. Prawdopodobnie jednym z powodów dla których liczba osób przystępujących do egzaminu (oraz uzyskujących licencję) zmniejszyła się i ustabilizowała na mniej więcej podobnym poziomie do dnia dzisiejszego, jest wejście Polski do Unii Europejskiej. Fakt ten spowodował, iż zainteresowanie obywateli Polski uzyskaniem pracy skierowane zostało na rynki pracy w państwach Unii Europejskiej. Również dane za 2014 roku nie odbiegają w sposób znaczący od tych z roku 2005 i następnych, co może świadczyć, iż zamiar jaki przyświecał ustawodawcy dotyczący otwarcia zawodu pracownika ochrony doprowadzi do zwiększenia miejsc pracy w branży ochraniarskiej poprzez ułatwienia w zakresie uzyskiwania uprawnień – nie do końca spełnił swoje zadanie. Patrz poniższy wykres:

W 2014 roku w KWP Katowice:

- na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej wpisano 725 osób,
- na listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego wpisano 71 osób,
- wydano decyzji o dopuszczeniu do posiadania broni w czasie wykonywania zadań kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej – 20.

Prywatyzacja zadań Policji w zakresie ochrony osób i mienia. Sprawa Agencji Ochrony Osób i Mienia „Zubrzycki”

Zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej oraz zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu zostało powierzone przede wszystkim instytucjom państwowym zapewniającym tzw. ochronę instytucjonalną. Do trzonu instytucjonalnego systemu ochrony osób i mienia zalicza się przede wszystkim Policję oraz Państwową Straż Pożarną, które jako organy państwowe realizują swe kompetencje na terenie całego państwa, kierując je do wszystkich obywateli¹. Zmiany społeczno-ustrojowe w Polsce, które miały miejsce na przestrzeni ostatnich lat spowodowały, że zaczęto poszukiwać nowych rozwiązań prawnych związanych z ochroną bezpieczeństwa państwa oraz obywateli poza wskazanym tradycyjnym systemem instytucjonalnym. Rozpoczęty proces prywatyzacji zadań publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa ma swoje odzwierciedlenie w przyjętych aktach prawnych z zakresu ochrony osób i mienia². Ustawa o ochronie osób i mienia (zwana dalej w skrócie u.o.o.m.) – potocznie nazywana konstytucją ochroniarstwa³ – wraz z przepisami wykonawczymi, a także właściwe przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej⁴ regulują podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w przedmiotowym zakresie.

Ochrona osób i mienia wykonywana przez podmioty prywatne stanowi istotny element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Przedsiębiorcy prowadzący

¹ Z.T. Nowicki, *Ochrona osób i mienia. Podstawy organizacyjno-prawne*, Toruń 1999, s. 27.

² P. Kubiński, *Wprowadzenie [w:] Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, LEX/el. 2008.

³ Z.T. Nowicki, *Konstytucja ochroniarstwa w Polsce*, Ochrona Mienia 1998, nr 1.

⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2015, poz. 584, zwana dalej w skrócie u.s.d.g.

w tym zakresie działalność gospodarczą niejako uzupełniają system bezpieczeństwa i porządku publicznego, oparty głównie na organach oraz instytucjach rządowych i samorządowych. Wykonywanie usług ochrony osób i mienia jest działalnością *quasi* policyjną i wymaga dla swej skuteczności szczególnych uprawnień, w które wyposażeni są z reguły funkcjonariusze służb mundurowych⁵.

Prywatyzacja zadań publicznych

Zjawisko prywatyzacji zadań publicznych występuje w całej administracji publicznej i z biegiem czasu nabiera na znaczeniu. W procesie tym istotna jest nie tylko redukcja zadań administracji, ale także zapewnienie bardziej efektywnej ich realizacji. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie prywatyzacji zadań publicznych nie tworzy jednolitej instytucji prawnej, ale jest to zbiorcze określenie dla grupy rozwiązań prawnych, które odzwierciedlają ogólny kierunek przemian zachodzących w administracji⁶. Prywatyzację można rozumieć jako kierunek przekształceń dotychczasowego sposobu wykonywania zadań, tzn. jako prywatyzowanie, bądź też jako wynik tego procesu, czyli nowy sposób wykonywania zadań publicznych⁷. Przez prywatyzację zadań publicznych rozumie się wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej działające w ramach prawa publicznego. Prywatyzacja może również polegać na zmianie cech podmiotu wykonującego zadanie, co oznacza, że miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego. Może też przejawiać się w zmianie form wykonywania zadań z tych prawa publicznego na prywatne czy też na zmianie charakteru stosunków, które łączą podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami⁸.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na następujące okoliczności, z którymi termin prywatyzacji powinien się kojarzyć, są to: deetatyzacja, czyli odpaństwienie i dekomunalizacja; powstawanie nowych powiązań ekonomicznych o dość elastycznym charakterze; powiększenie zakresu podmiotów realizujących zadania administracji publicznej; decentralizacja i dekoncentracja zadań; stosowanie nowych form i metod działania⁹.

⁵ Por. S. Pieprzny, E. Ura, *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie osób i mienia (zagadnienia podstawowe)* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 180.

⁶ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 26-27.

⁷ Tamże, s. 34.

⁸ Tamże, s. 25-26.

⁹ L. Zacharko, W. Wartenberg-Kempka, *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 350.

Należy zauważyć, że przekazywanie pewnych zadań innym podmiotom, w tym podmiotom niepublicznym może okazać się skutecznym działaniem. W tym rozumieniu zjawisko prywatyzacji występuje również w przypadku zadań policyjnych. Pozwala to odciążyć Policję od niektórych działań, od tzw. spraw drobniejszych z zakresu porządku publicznego na rzecz skuteczniejszego działania w innych sprawach. Tego typu zjawisko można określić jako prywatyzacja zadań Policji¹⁰.

Prywatyzacja zadań Policji

W przypadku Policji można mówić o zjawisku prywatyzowania zadań, którego celem jest tworzenie bardziej efektywnych sposobów wykonywania powierzonych jej zadań przez użycie form organizacyjnych i form działania prawa prywatnego¹¹. Prywatyzacja w tym przypadku stanowi proces dotyczący sposobu wykonywania zadań publicznych, jak również zadań na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga czasem stosowania szczególnych prawnych form działania, nie wyłączając możliwości użycia przymusu bezpośredniego, w tym broni palnej¹².

Prywatyzacja zadań nie oznacza pozbawienia Policji odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wyraża się to m.in. w nadzorze sprawowanym przez organy Policji nad podmiotami wykonującymi zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, takimi jak firmy ochroniarskie czy firmy detektywistyczne¹³.

Jedną z cech charakterystycznych dla administracji jest jej działanie w interesie publicznym, na podstawie i w granicach prawa. Może ona wykonywać tylko to, na co prawo jej zezwala¹⁴. Dotyczy to również Policji, której główny zakres zadań określony został ustawą o Policji¹⁵. Nie jest to jednak jedyny akt prawny określający zadania Policji, gdyż wiele jej zadań i obowiązków wynika również z innych ustaw oraz umów i porozumień międzynarodowych. Jako przykład można wskazać u.o.o.m., ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁶ czy ustawę Prawo

¹⁰ Zob. S. Pieprzny, *Prywatyzacja zadań Policji* [w:] S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, Olsztyn 2002, s. 267.

¹¹ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 23 i nast.; A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002, s. 352 i nast.

¹² S. Pieprzny, *Prywatyzacja zadań policji* [w:] *Przemiany doktrynalne ...*, s. 267.

¹³ Tak S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 67.

¹⁴ Zasada ta wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1999, s. 22; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 22 i nast.; E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 23.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz.U. z 2015, poz. 355.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2013, poz. 611.

o ruchu drogowym¹⁷. Ponadto szereg zadań Policji wynika z przepisów Kodeksu postępowania karnego¹⁸, czy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁹.

Ogólny charakter zadań Policji określony został w art. 1 ust. 1 ustawy o Policji, który stanowi, że Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Treść tego przepisu wskazuje na brak możliwości dokładnego określenia granic powierzonych zadań, bowiem użyte sformułowania nie są możliwe do dokładnego zdefiniowania. Samo określenie „służąca społeczeństwu” wskazuje na służebną rolę tej formacji wobec społeczeństwa jako ogółu oraz każdej jednostki. Warto zaznaczyć, że wymogi społeczeństwa ulegają zmianie, wzrastają oraz pojawiają się nowe, w związku z tym, zmieniać się również będzie zakres zadań Policji²⁰.

Podstawowe zadania Policji dotyczą ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Chociaż ustawa wprowadza jeszcze dodatkowy termin „bezpieczeństwo ludzi”, to jest to pojęcie, które mieści się w szerszym określeniu „bezpieczeństwo publiczne”. Jednak wyodrębnienie tego pojęcia świadczy o znaczeniu bezpieczeństwa jednostki jako podmiotu ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Wynika to z faktu, że bezpieczeństwo życia obywateli, ich pewność codziennego działania, spokój o życie, zdrowie i własność stanowi obecnie najwyższą wartość społeczną²¹. Pojęcia te należą do tzw. pojęć nieoznaczonych, wyrażen nieostrych (nieostrych pojęć prawnych)²², pozwalających uregulować takie stany faktyczne, których nie można opisać w sposób dostatecznie precyzyjny. Natomiast próba opisanie powodowałaby utrudnienie operowania tekstami normatywnymi z powodu ich nieczytelności²³. Przyczyny użycia takich zwrotów należy upatrywać w rozwoju stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych, który następuje szybciej niż reakcja ustawodawcy na te zmiany. Wobec tego użycie pojęć nieostrych pozwala na dostosowanie ich treści do zmieniających się sytuacji, a co za tym idzie, na większą stabilność stanowionego prawa. Działanie takie stanowi kompromis pomiędzy wartością porządku prawnego a wymuszoną przez życie koniecznością elastyczno-

¹⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2012, poz. 1137.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997, Nr 89, poz. 555.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 2013, poz. 395.

²⁰ S. Pieprzny, *Policja...*, s. 26.

²¹ Zob. szerzej S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Olsztyn 2000, s. 99.

²² Por. J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Państwo i Prawo 1980, nr 3, s. 15; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 49 i nast.

²³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 49.

ści oraz adekwatności rozwiązań normatywnych²⁴. Pojęcia tego typu powinny być konkretyzowane przez organy administracji w procesie stosowania prawa²⁵.

W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne próby zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁶. Poddając analizie te pojęcia w odniesieniu do zadań Policji, przy uwzględnieniu zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, można powiedzieć, że bezpieczeństwo ludzi i bezpieczeństwo publiczne to stan istniejący w państwie, w którym człowiekowi oraz ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo. Granice bezpieczeństwa zakreślone zostały przepisami prawa i wszystko co zakłóca te granice jest uważane za niebezpieczeństwo. Dotyczy to zatem niebezpieczeństw grożących w komunikacji, ruchu drogowym, w czasie epidemii, klęsk żywiołowych, dokonywanych rozbojów, napadów, zagrożeń życia, zdrowia i mienia, wszelkich zamachów naruszających te dobra. W doktrynie wskazuje się, że różnorodne, niezmiennie liczne niebezpieczeństwa zagrażają zdrowiu, mieniu, gospodarce człowieka, życiu społecznemu, dobrom materialnym oraz duchowym. Tak szerokie ujęcie niebezpieczeństwa związane jest z koniecznością wykonywania zadań zapewniających bezpieczeństwo publiczne²⁷.

Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego, norm moralnych, zachowania się w miejscach publicznych, przestrzegania czystości urządzeń użyteczności publicznej, przestrzegania przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, organizowania zbiorów publicznych, zgromadzeń, zakładania stowarzyszeń, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego itp. Wszystkich dziedzin związanych z zapewnieniem porządku publicznego nie sposób wyczerpująco przedstawić. Należy jednak zwrócić uwagę, że pomimo, iż pojęcie bezpieczeństwa publicznego nie jest tożsame z pojęciem porządku publicznego, to mogą wystąpić zakłócenia porządku, które będą prowadzić do naruszeń bezpieczeństwa²⁸.

Na określenie porządku publicznego składa się wiele norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie warunkuje normalne życie ludzi w państwie. Powoduje to, że treść tych pojęć nie może zostać raz na zawsze ustalona w sposób jednoznaczny, bowiem jest ona zmienna i zależy od wielu czynników. Należy

²⁴ Tamże, s. 50.

²⁵ Zob. szerzej K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnyim Sędem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin-Rzeszów 1992, s. 21.

²⁶ Por. J. Litwin, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawo administracyjne*, M. Jaroszyński (red.), Warszawa 1953, cz. IV, s. 5 i nast.; M. Sośniak, *Klauzula porządku publicznego w prawie międzynarodowym prywatnym*, Warszawa 1961; L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym*, Paestra 1969, nr 2, s. 63; Ed. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Państwo i Prawo 1974, nr 2, s. 76; E. Ura, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego przy przekraczaniu granicy państwowej* [w:] *Spoleczne koszty migracji transgranicznych*, J. Kitowski (red.), Rzeszów 1997, s. 25 i nast.

²⁷ Zob. S. Pieprzny, *Policja ...*, s. 27.

²⁸ Np. nieprzestrzeganie przepisów budowlanych może doprowadzić do katastrofy budowlanej, a to stanowi naruszenie bezpieczeństwa publicznego.; tak S. Pieprzny, *Policja ...*, s. 28.

zatem stwierdzić, że nie ma stałej, uniwersalnej i niezmiennej definicji tych pojęć, a zależy ona od istniejących okoliczności faktycznych. Wobec tego, pomimo istnienia podstawowych ram prezentowanych w doktrynie definicji, wartość tych pojęć wymaga nieustannej redefinicji poprzez uwzględnianie nowych, pojawiających się różnorodnych czynników²⁹. Jakkolwiek są to dobra prawem chronione „(...) są jednocześnie pojęciami abstrakcyjnymi, gdyż prawo pozytywne tych pojęć nie określa. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, iż utrzymanie (ochrona) porządku i bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych, jeżeli nie najstarszym, zadaniem publicznym, wiążącym się ściśle z samym powstawaniem władzy publicznej”³⁰.

Tak samo jak płynne i niedookreślone są granice pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, tak też należy rozpatrywać zadania Policji, która służąc społeczeństwu, ma podejmować działania w ochronie tego społeczeństwa, jak również działania służące państwu³¹. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji do jej podstawowych zadań należą m.in: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych; inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach; kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. W granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe³².

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia

Rozpoczęty proces prywatyzacji zadań publicznych z zakresu ochrony bezpieczeństwa państwa i obywateli ma swoje przełożenie na uchwalenie aktów prawnych dotyczących ochrony osób i mienia. Wraz z wejściem w życie u.o.o.m. doszło

²⁹ E. Ura, *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny, historia, teoria, praktyka*, E. Ura (red.), Rzeszów 2003, s. 222-223.

³⁰ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, S. Dolat (red.), Opole 1998, s. 185; por. też E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24-27 września 2006 (tekst powielony).

³¹ Zob. S. Pieprzny, *Policja ...*, s. 29.

³² Zob. art. 14 ust. 1 ustawy o Policji.

do odstąpienia od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej na rzecz tzw. podmiotów komercyjnych, nazywanych również prywatnymi³³. Immanentną cechą rozrastającego się podsystemu komercyjnej ochrony (bezpieczeństwa prywatnego) jest przyjęcie odpłatności za czynności ochronne, które wykonywane są przez tzw. policję prywatną³⁴. Przedsiębiorcy prowadzący usługi ochrony osób i mienia stanowią drugą obok wewnętrznych służb ochrony specjalistyczną kategorię uzbrojonych formacji ochronnych³⁵.

Generalnie przyjmuje się, że działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia ma charakter uzupełniający w stosunku do ochrony publicznej sprawowanej przez wyspecjalizowany aparat państwowy. Zdaniem sądów nie istnieje problem, czy dopuszczać do funkcjonowania publicznej ochrony osób i mienia, lecz jedynie dylemat, kto powinien być dopuszczony do wykonywania tego rodzaju działalności, jakie powinien mieć kwalifikacje i w jaki sposób państwo powinno je sprawdzać oraz kontrolować wykonanie działalności. Podmiot, który uzyskał koncesję na prowadzenie takiej działalności uczestniczy w realizacji zadań państwa w zakresie zapewnienia ładu i bezpieczeństwa publicznego, zatem od niego należy wymagać przestrzegania prawa³⁶.

Szczególne znaczenie w kwestii prowadzenia działalności gospodarczej w ogóle, w tym usług ochrony osób i mienia, należy przypisać u.s.d.g., która określa zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów w tym zakresie. Zgodnie z u.s.d.g. podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Obowiązkiem przedsiębiorcy jest spełnienie ustalonych warunków wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczących ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej. Zgodnie z art. 46 u.s.d.g. działalność przedsiębiorcy polegająca na świadczeniu usług w zakresie ochrony osób i mienia wpisana jest do enumeratywnie określonego katalogu działalności, na której wykonywanie wymagane jest uzyskanie koncesji (tzw. działalność koncesjonowana).

W obowiązującym porządku prawnym koncesja jest najsilniejszą formą regulamentacji działalności gospodarczej³⁷. Ustawa o swobodzie działalności gospo-

³³ Z.T. Nowicki, *Ochrona osób imienia...*, s. 19.

³⁴ S. Pieprzny, *System podmiotów właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (zagadnienia wybrane)* [w:] *Prawo – Administracja – Policja. Księga pamiątkowa profesora Wincentego Bednarka*, J. Dobkowski (red.), Olsztyn 2006, s. 313.

³⁵ M. Sławiński, *Ochrona osób i mienia*, Warszawa 1998, s. 10.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 28 września 2001 roku, sygn. II SA 1814/00, opubl. LEX nr 51238, a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2006 roku, sygn. VI SA/Wa 549/05, opubl. LEX nr 283011.

³⁷ Powszechnie uważa się, że instytucja koncesji wykształciła się we Francji. Model francuski zakładał, że koncesja jest umową administracyjną, umożliwiającą realizację służby publicznej przez podmiot prywatny. W polskim porządku prawnym tego typu model został przyjęty w ustawie o koncesji na roboty budowlane. Drugi typ koncesji, który wykształcił

darcej nie wprowadza definicji tego pojęcia³⁸, ale powszechnie przyjmuje się, że koncesja wyraża akt zgody władzy publicznej wydawany na wniosek zainteresowanego podmiotu niepaństwowego w celu podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w określonej dziedzinie zastrzeżonej prawnie na rzecz państwa (objętej monopolem państwowym), na zasadach ustalonych w tym akcie oraz przepisach powszechnie obowiązujących³⁹. W orzecznictwie przyjmuje się, że koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym, przyznany decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełni ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności⁴⁰. Jest to uprawnienie osobiste⁴¹. Podstawą prawną nabycia uprawnień do prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej stanowi decyzja administracyjna⁴². Będąc aktem administracyjnym wydawanym przez organ koncesyjny, upoważnia do prowadzenia ściśle określonej działalności gospodarczej mającej szczególne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego. Jako akt zgody władz publicznych wiąże się również z realizacją potrzeb społecznych wpisujących się w działalność publicznie użyteczną⁴³.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej określa wspólne zasady uzyskania i utraty koncesji oraz kontroli działalności koncesjonowanej, które doprecyzowane są w przepisach rangi *lex specialis*, w tym przypadku w u.o.o.m. W ustawie tej określono:

- obszary, obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie;
- zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony;
- zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia;
- wymagane kwalifikacje i uprawnienia pracowników ochrony;
- nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia;

się na gruncie nauki to model austro-niemiecki. Z koncesją typu francuskiego łączy je zgoda na podejmowanie działalności gospodarczej w sferze objętej monopolem prawnym państwa. Natomiast tym, co je różni jest fakt, że były to pozwolenia przemysłowe o charakterze policyjnym, wydawane w formie decyzji administracyjnej, która nie przyznawała uprawnień o charakterze władczym w dziedzinie administracji. Obecnie w systemie niemieckim koncesja rozumiana jest inaczej. Współcześnie koncesja ma postać umowy dotyczącej korzystania z wód lub publicznych dróg lądowych, która zawierana jest na podstawie zezwolenia administracyjnego na korzystanie z tych urządzeń. Szerzej na temat genezy koncesji C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 20 i nast.; J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 24.

³⁸ T. Szymanek, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 104.

³⁹ C. Kosikowski, *Koncesje...*, s. 19 w zw. z s. 23.

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 roku, sygn. III ARN 34/98, opubl. OSNAP 1999, nr 5, poz. 157.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1995 roku, sygn. II SA 1835/93, opubl. ONSA 1996, nr 1, poz. 36.

⁴² M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej regulacji*, Poznań 1998, s. 247.

⁴³ A. Powałowski (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2009, s. 86.

- zasady ochrony transportowanej broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego.

Artykuł 2 u.o.o.m. definiuje pojęcie ochrony osób oraz ochrony mienia⁴⁴. Zdaniem T. Hanauska ochronę osób i mienia należy rozumieć szeroko. Pojęcie „ochrony” oznacza wszelką osłonę przed niebezpieczeństwem, a więc nie tylko jako kompleks ruchów fizycznych (ochrona aktywna), ale również samą obecność pracownika ochrony w oznaczonym miejscu i czasie, kiedy może powstać zagrożenie dla chronionej osoby bądź mienia (ochrona pasywna)⁴⁵. W art. 3 u.o.o.m. określono dopuszczalne formy realizacji usług ochrony osób i mienia. Są nimi bezpośrednia ochrona fizyczna lub zabezpieczenie techniczne⁴⁶.

Jeżeli przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej, udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu zależy od ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 16 u.o.o.m. organem koncesyjnym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, który po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji może udzielić lub odmówić przyznania koncesji, może ograniczyć jej zakres lub formy usług, a nawet cofnąć przyznane uprawnienie.

W obecnej regulacji prawnej problematyka koncesjonowania działalności gospodarczej, w tym ochrony osób i mienia, zawiera w sobie dużą dozę uznaniowości w działaniu administracji⁴⁷. Jednakże uprawnienie organu administracji państwowej do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym⁴⁸.

⁴⁴ *Ochrona osób – działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia, zdrowia i nietykalności osobistej. Ochrona 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.*

⁴⁵ T. Hanausek, *Ustawa o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1997 roku. Komentarz*, Toruń 1998, s. 15.

⁴⁶ W. Kotowski, *Komentarz do art. 3 ustawy o ochronie osób i mienia*, Lex/el. 2003. Bezpośrednia ochrona fizyczna polega na stałym lub doraźnym kontakcie wzrokowym agenta (grupy) z osobą chronioną. Może być wykonywana w formie stałego dozoru sygnałów przesyłanych, gromadzonych lub przetwarzanych za pomocą elektronicznych urządzeń oraz systemów alarmowych. Do tego typu ochrony zalicza się również konwojowanie wartości pieniężnych oraz innych wartościowych lub niebezpiecznych przedmiotów. Natomiast zabezpieczenie techniczne polega na montażu elektronicznych urządzeń lub systemów alarmowych, które sygnalizują ewentualnie występujące zagrożenie chronionych osób.

⁴⁷ M. Waligórski, *Administracyjna regulacja...*, s. 251. Charakter prawny decyzji koncesyjnej dzieli doktrynę na dwa przeciwstawne stanowiska. Jedni uznają koncesję za decyzję uznaniową, inni przyjmują, że ma ona charakter związany. Szerzej na temat charakteru prawnego koncesji m.in. M. Szydło, *Udzielenie koncesji na działalność gospodarczą* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 651 i nast., R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Koncesje, zezwolenia, licencje i inne formy podobne*, Wrocław 2006, s. 22 i nast.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 roku, sygn. SA 234/81, opubl. ONSA 1981, nr 1, poz. 23.

Środki ochrony fizycznej osób i mienia oraz prawa i obowiązki pracownika ochrony

Wykonywanie usług ochrony osób i mienia nierozzerwalnie wiąże się ze szczególnymi uprawnieniami podmiotu legitymującego się koncesją udzieloną przez organ koncesyjny, na którym ciąży odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴⁹. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera podkreślana w orzecznictwie sądowym konieczność odpowiedniego doboru osób odpowiedzialnych za wykonywanie ochrony osób i mienia. Wiarygodność przedsiębiorcy prowadzącego koncesjonowaną działalność gospodarczą w tym zakresie oznacza m.in. przekonanie o zatrudnieniu przezeń pracowników o jednoznacznie nienagannej opinii. W sytuacji gdy przepisy szczególne nakładają na przedsiębiorcę obowiązek posiadania specjalnych uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju aktywności gospodarczej obowiązkiem przedsiębiorcy jest zapewnić, by określona działalność była wykonywana bezpośrednio przez osobę legitymującą się odpowiednimi uprawnieniami. Odmienny pogląd prowadziłby do podważenia wiarygodności świadczonych usług⁵⁰.

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa osób i mienia ustawodawca wyposażył podmioty prywatne w uprawnienia natury policyjnej, które określone zostały w art. 36 u.o.o.m.⁵¹.

Ogólnie można podzielić je na środki:

- porządkowe,
- przymusu bezpośredniego,
- użycie broni palnej.

Do pierwszej grupy należą przede wszystkim: prawo do ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych oraz legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; prawo do wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru, lub obiektu albo stwierdzenia zakłócania porządku; prawo do ujęcia w granicach obszarów lub obiektów chronionych lub poza ich granicami osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2004 roku, sygn. II SA 4585/03, opubl. LEX nr 177397.

⁵⁰ Wyrok NSA (do 2003.12.31) z dnia 30 sierpnia 2001 roku, sygn. sygn. II SA 2087/00, opubl. LEX nr 54553. W orzeczeniu stwierdzono, że kwalifikacje niezbędne w tym względzie obejmują nie tylko możliwość fizycznego wykonywania oraz organizacji tego typu działalności przez przedsiębiorcę, ale również jego wiarygodność. Biorąc pod uwagę charakter koncesji oraz odpowiedzialność organu udzielającego koncesji, podstawą cofnięcia koncesji może być także, zatrudnianie osób karanych, bowiem podważa to wiarygodność przedsiębiorcy.

⁵¹ S. Pieprzny, *System podmiotów właściwych...*, s. 314.

Wśród środków ochrony osób i mienia znajduje się prawo do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia lub wykorzystania broni palnej, o których mowa w ustawie z dnia 24 maja 2013 roku o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁵², a których zastosowanie zostało doprecyzowane w aktach wykonawczych⁵³.

Pracownik ochrony przy wykonywaniu zadań w granicach chronionych obiektów i obszarów ma prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego w sytuacji:

- zagrożenia dóbr powierzonych ochronie,
- odparcia ataku na pracownika ochrony⁵⁴.

W wypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na pracowników ochrony pracownik ochrony jest uprawniony do użycia siły fizycznej. W celu obrony oraz obezwładnienia może użyć kajdanek, pałki służbowej, psa służbowego, a także chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających oraz przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej (czyli paralizatorów). Przesłanki użycia środków przymusu bezpośredniego zostały określone w art. 11 tejże ustawy. Zastosowanie ich nastąpić może w przypadku konieczności podjęcia co najmniej jednego z następujących działań: odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia; przeciwdziałania niszczeniu mienia; ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą; pokonania czynnego oporu.

Natomiast użycie lub wykorzystanie broni palnej w granicach chronionych obiektów i obszarów jest dozwolone, o ile wymaga tego konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, także na ważne obiekty, urządzenia lub obszary oraz mienie. Ponadto możliwe jest stosowanie broni palnej przeciwko osobie, która nie zastosowała się do wezwania natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu lub zdrowiu pracownika ochrony lub innej osoby. A także przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie oraz przemocą odebrać broń palną pracownikowi ochrony lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania. Ponadto możliwe jest wykorzystanie broni palnej w sytuacji oddania strzału ostrzegawczego oraz zaalarmowania i wezwania pomocy.

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego oraz wykorzystania broni powinno być wykonywane z zachowaniem zasad ich stosowania. Są nimi m.in.:

⁵² Ustawa z dnia 24 maja 2013 roku o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. z 2013, poz. 628.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie szczegółowego trybu działań pracowników ochrony, Dz.U. z 2013, poz. 1681.

⁵⁴ M. Enerlich, J. Wojtal, M. Milewicz, *Ochrona osób i mienia*, Toruń 2001, s. 70.

- zasada minimalizacji skutków – środki powinny być stosowane w sposób najmniej naruszający dobra osobiste osoby, w stosunku do której zostały podjęte,
- zasada stosowania w przypadkach określonych w przepisach prawa,
- zasada wezwania i uprzedzenia,
- zasada proporcjonalności – środki muszą odpowiadać potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i są niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu,
- zasada niezbędności – pracownik powinien odstąpić od czynności, jeżeli cel został osiągnięty,
- zasada elastycznego doboru środków,
- zasada minimalizacji skutków użycia broni i rozważa w jej użyciu.

Określone zasady postępowania łączy obowiązek wykonywania czynności w sposób najmniej naruszający dobra osobiste osób, wobec których środki zostały zastosowane⁵⁵.

Sprawa Agencji Ochrony Osób i Mienia „Zubrzycki”

W ostatnich latach trwa zagorzała dyskusja na temat prywatyzacji zadań policyjnych na rzecz agencji ochrony osób i mienia, a co za tym idzie także na temat zakresu uprawnień przysługujących pracownikom agencji ochroniarskich. Niezwykle kontrowersyjną sprawą dotyczącą prezentowanego zagadnienia jest przypadek Agencji Ochrony Osób i Mienia „Zubrzycki” (dalej: Agencja Ochrony lub Agencja), która w lipcu 2009 roku została powołana przez władze Warszawy oraz komornika sądowego do podjęcia czynności egzekucyjnych w hali Kupieckiego Domu Towarowego (KDT) polegających na przymusowym wydaniu nieruchomości. Przyjęto, że skala i rozmiar podjętych czynności uzasadniały skorzystanie z usług agencji ochroniarskiej. Czynności pracowników ochrony miały polegać na zapewnieniu komornikowi dostępu do miejsca czynności, a także na ochronie przedmiotowego obiektu oraz terenu⁵⁶. W rzeczywistości doszło do starć oraz zamieszek między uczestniczącą w czynnościach komorniczych agencją ochroniarską a kupcami okupującymi likwidowaną halę targową na Placu Defilad. Sprawa niniejsza była przedmiotem rozstrzygnięcia przez wojewódzki sąd administracyjny, a następnie przez Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiocie cofnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia przyznanej w 2000 roku na rzecz Agencji⁵⁷.

⁵⁵ Tamże, s. 63-79.

⁵⁶ W celu realizacji zadań zawarto dwie osobne umowy, jedną o zabezpieczenie hali z komornikiem sądowym oraz drugą o zapewnienie ochrony obiektu z prezydentem miasta stołecznego Warszawy.

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie, z dnia 28 października 2010 roku, sygn. VI SA/Wa 1300/10, opubl. LEX nr 1388216; wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 roku, sygn. II GSK 1082/11, opubl. LEX nr 1244470.

Organ koncesyjny, którym jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po zebraniu oraz zbadaniu materiału dowodowego przyjął, że podjęte przez Agencję Ochrony czynności ewidentnie przekroczyły zakres czynności, do których Agencja została powołana przez komornika. Zdaniem organu koncesyjnego, popartego opinią Ministerstwa Sprawiedliwości, pracownicy ochrony mogli wykonać jedynie czynności polegające na usunięciu przeszkód (barykad) uniemożliwiających komornikowi wejście do obiektu, ale tylko w sytuacji braku oporu znajdujących się wewnątrz osób. Napotkanie jakiegokolwiek oporu powinno być podstawą do natychmiastowego odstąpienia od dalszych czynności, bowiem osoby zatrudnione przez komornika do pomocy w czynnościach, w trybie art. 36 ust. 1 w zw. z art. 39 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji⁵⁸ (dalej: u.k.s.e.)⁵⁹, nie mogą podejmować działań wobec ludzi mających na celu przełamanie ich oporu. Organ koncesyjny stwierdził, że z punktu widzenia uprawnień określonych w u.o.o.m. Agencja, wykonując usługę polegającą na przełamywaniu oporu osób i usunięciu protestujących z „miejsca akcji” wykroczyła poza dozwolone formy realizacji usług ochrony osób i mienia, bowiem podjęte przez pracowników ochrony działania miały charakter „pacyfikacyjny”. Zgodnie z obecnym porządkiem prawnym przepisy nie zezwalają pracownikom ochrony na samodzielne usuwanie osób z terenu chronionego, a tym bardziej na przeprowadzanie takiego usunięcia w sposób siłowy. Siłowe przełamanie oporu protestujących oraz usunięcie ich z obiektu, przy jednoczesnym wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego, m.in. gazu oraz siły fizycznej, świadczy o tym, że usługa będąca przedmiotem umowy miała charakter założonej z góry interwencji, a nie czynności polegających *stricte* na ochronie mienia. Minister wskazał na założenia u.o.o.m., w tym przede wszystkim na art. 2 ustawy. W ocenie organu koncesyjnego, podjęte przez pracowników ochrony działania miały charakter aktywnej interwencji, połączonej z usunięciem przebywających tam osób, co stworzyło dla nich bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia. Zdaniem organu koncesyjnego działania podjęte przez pracowników ochrony były przekroczeniem warunków ustawowych wykonywania usług koncesjonowanych. Ustawa wyraźnie wskazuje, że usługi ochrony osób i mienia mają charakter prewencyjny, wykonywane są w celu „zapobiegania”, „przeciwdziałania”, „niedopuszczenia”. Stwierdzono, że działania interwencyjne noszące cechy zawłaszczenia uprawnień publicznych, jak w przypadku przymusowego wydania nieruchomości, nie mogą być akceptowane przez

⁵⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. z 2015, poz. 790.

⁵⁹ T.j. Dz.U. z 2015, poz. 790. Komornik ma prawo zatrudnić na podstawie umów: o pracę, o dzieło lub zlecenia inne osoby niezbędne do ochrony i pomocy w czynnościach w terenie. Nie znaczy to jednak, że komornikowi przysługuje pełna swoboda w zakresie wyboru podstawy zatrudnienia. Podkreśla się, że powinien on kierować się zasadami ogólnymi, w tym przede wszystkim przedmiotem zobowiązania. Przyjmuje się, iż w odniesieniu do prac o charakterze jednorazowym lub krótkotrwałym albo prac o wąsko zakreślonym przedmiocie, czyli przede wszystkim takich które polegają na ochronie i pomocy w terenie, odpowiednim rodzajem umowy jest umowa o dzieło. Patrz J. Stelina, *Komentarz do art. 36 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, LEX/el. 2012.

organ koncesyjny, który wydaje koncesje i kontroluje działalność wykonywaną na ich podstawie. Wykorzystanie dużej grupy umundurowanych pracowników ochrony, wyposażonych w tarcze i maski przeciwgazowe jest przejawem demonstracji siły, co w ogólnym odbiorze społecznym stwarza poczucie zagrożenia.

Mając na względzie powyższe zarzuty na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 u.o.o.m. organ koncesyjny postanowił wszcząć wobec Agencji Ochrony postępowanie w sprawie cofnięcia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia realizowanych w formie bezpośredniej ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego⁶⁰. Ostatecznie uznano, że skutkiem czynności podjętych przez firmę było rażące naruszenie warunków wykonywania działalności wynikających z koncesji oraz rażące naruszenie przepisów u.o.o.m. W konsekwencji podjęto decyzję o zastosowania najbardziej dotkliwej sankcji administracyjnej polegającej na cofnięciu koncesji.

W judykaturze podkreślane jest, iż szczególny charakter tej działalności uzasadnia stosowanie surowych kryteriów oceny odnoszących się do jej prowadzenia⁶¹. Jednakże procedura nałożenia sankcji administracyjnych na podmiot gospodarczy musi mieć swoje uzasadnienie w skrupulatnej ocenie zaistniałego stanu faktycznego. Zdaniem sądów niezbędnym jest ustalenie, czy doszło do rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności gospodarczej określonej w koncesji. Zasadne jest odesłanie do dorobku orzecznictwa, w którym wskazano, że okolicznością dowodzącą rażącego uchybienia warunkom wykonywania działalności gospodarczej określonym w koncesji jest w szczególności oczywistość tego uchybienia wynikająca m.in. z pełnej świadomości naruszenia obowiązujących zasad i charakteryzująca się wysokim natężeniem złej woli w utrzymaniu⁶². Obowiązkiem organu administracyjnego udzielającego koncesji jest jednoznaczne wskazanie, czy Agencja od

⁶⁰ Wniosek o cofnięcie koncesji został pozytywnie zaopiniowany przez Komendanta Stołecznego Policji, który działał na podstawie art. 16 u.o.o.m.

Art. 22 ust. 2 pkt 2 u.o.o.m. – „Organ koncesyjny cofa koncesję albo zmienia jej zakres, w przypadku gdy przedsiębiorca: pkt 2 rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa”.

Art. 22 ust. 3 u.o.o.m. – „Organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres ze względu na:

- 1) zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli albo zagrożenie bezpieczeństwa porządku publicznego;
- 2) niepoinformowanie przez przedsiębiorcę organu koncesyjnego o zmianie danych określonych w koncesji, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1, 1a, 2 i 4, w terminie wyznaczonym w art. 18 ust. 3;
- 3) ogłoszenie upadłości lub likwidacji przedsiębiorcy;
- 4) dopuszczenie do wykonywania zadań kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej lub kwalifikowanego pracownika zabezpieczenia technicznego osoby niewpisanej na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego”.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2004 roku, sygn. II SA 4585/03, opubl. LEX nr 177397.

⁶² Wyrok NSA z 14 lutego 2001 roku, sygn. II SA 167/00, opubl. LEX nr 51219.

momentu powołania do czynności egzekucyjnych miała świadomość, że wykonanie zlecenia nastąpi z naruszeniem (nawet rażącym) warunków koncesji oraz prawa czy też zakładano (bezpodstawnie albo słusznie), że czynności zostaną dokonane zgodnie z prawem, ale w trakcie ich realizacji okazało się, że podjęto czynności skutkujące naruszeniem (rażącym w opinii organu) warunków koncesji i prawa⁶³.

Sprawa Agencji Zubrzycki stała się przedmiotem rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, które w przedmiocie cofnięcia koncesji uchyliły decyzję administracyjną organu koncesyjnego uznając ją za wydaną przede wszystkim z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej. Zdaniem sądów organ koncesyjny nie rozpoznał sprawy w sposób wszechstronny i wyczerpujący. Wytknięto szereg nieprawidłowości w postępowaniu administracyjnym, w szczególności na etapie postępowania dowodowego, w tym w odniesieniu do precyzyjnego określenia zakresu zadań przyznanych Agencji oraz okoliczności wezwania Agencji do czynności egzekucyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, ograniczenie zakresu lub przedmiotu działalności bądź cofnięcia koncesji musi być poprzedzone precyzyjnym oraz jednoznacznym ustaleniem stopnia i zakresu naruszenia warunków wykonywania działalności gospodarczej⁶⁴. W przypadku sprawy Agencji Zubrzycki obowiązki te nie zostały w pełni wykonane. Decyzja o cofnięciu koncesji ze względu na jej uznaniowy charakter wymaga od organu koncesyjnego zwiększenia dbałości oraz staranności podczas czynienia ustaleń co do stanu faktycznego oraz uzasadniania podjętych rozstrzygnięć. Decyzja powinna być wyrazem wyważenia słusznego interesu jednostki oraz interesu społecznego⁶⁵.

Utrzymanie oraz ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jest najstarszym zadaniem publicznym wiążącym się ściśle z samym powstawaniem władzy publicznej⁶⁶. Jak zauważono w literaturze zjawisko przekazywania podmiotom gospodarczym wykonywania zadań publicznych wskazuje zmianę kryteriów, którymi kierują się podmioty wykonujące określone czynności. *De facto* taki zabieg oznacza, że rozstrzygnięcia należące do sfery państwa są powierzane podmiotom kierującym się w swojej działalności regułami rynku⁶⁷. Takie rozwiązanie musi być poddane większej kontroli oraz nadzorowi ze strony państwa, tym bardziej, że przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej usług ochrony osób i mienia uczestniczy *de facto* w realizacji zadań państwa w zakresie zapewnienia ładu i bezpieczeństwa publicznego⁶⁸.

Zdaniem jednych ochrona komercyjna rozwija się na skutek słabości ochrony instytucjonalnej. Zdaniem innych nie można wykluczyć ich wzajemnej zależności. Generalnie można stwierdzić, że jedna sukcesywnie dopełnia drugą, gwarantując

⁶³ Wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 roku, sygn. II GSK 1082/11, opubl. LEX nr 1244470.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 27 marca 1991 roku, sygn. II SA 205/91, opubl. ONSA 1992, nr 3-4, poz. 60.

⁶⁵ Wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 roku, sygn. II GSK 1082/11, opubl. LEX nr 1244470.

⁶⁶ P. Sarnecki, P. Czarny, *Kompetencje organów władzy publicznej w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczny obywatel. Bezpieczne państwo*, J. Widacki, J. Czapska (red.), Lublin 1998, s. 77.

⁶⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 87.

⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2001 roku, sygn. II S.A. 2087/00, opubl. LEX nr 54553.

pełniejszy system ochrony porządku i bezpieczeństwa obywateli⁶⁹. W związku z tym usługi ochroniarskie traktowane są jako działalność *quasi-policyjna*⁷⁰.

Udzielenie koncesji wiąże się z realizacją ściśle określonej polityki gospodarczej państwa, której nie da się wpisać w precyzyjnie określone ramy prawne. Jak podkreśla się w literaturze, organowi koncesyjnemu trzeba przyznać pewien luz decyzyjny, aby mógł elastycznie reagować na zmieniające się warunki społeczne i gospodarcze⁷¹. Reakcja organu poparta ochroną praw i wolności obywatelskich wymaga wyważenia wielu skrajnych interesów, które krzyżują się podczas realizacji usług ochrony osób i mienia.

Ustawa o ochronie osób i mienia wzbudzała szereg wątpliwości już na etapie jej uchwalania. Już wtedy zauważono, iż specyfika pracy agentów ochrony oraz konieczność narażania się na osobiste niebezpieczeństwo nie powinny być podstawą do rozszerzania uprawnień agencji ochroniarskich, w szczególności w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego ponad uprawnienia ogólnoobywatelskie, wynikające z prawa do obrony koniecznej czy stanu wyższej konieczności⁷². Asortyment środków przymusu, jakimi mogą dysponować pracownicy wykwalifikowanych firm ochroniarskich stawia tychże pracowników ochrony na równi z formacją umundurowaną jaką jest Policja⁷³. Pytanie, czy wyposażenie takich podmiotów w uprawnienia interwencyjne o tak daleko posuniętym zakresie jest słuszne, otwiera drogę do dalszej dyskusji na temat granic outsourcingu prywatyzacji zadań Policji. Ze względu na szczególnie charakter działań w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli zasadniczą kwestią jest to, aby prywatyzacja zadań Policji nie przekroczyła pewnych granic, w których działania mogą być realizowane wyłącznie przez określone organy publiczne, jak również by korzystanie z nowych form organizacyjnych zabezpieczało interesy jednostki i społeczeństwa⁷⁴.

Jedną z wątpliwości rysującą się na tle zagadnienia ochrony osób i mienia w Polsce jest zagadnienie pokusy nadużycia. „Ostateczny test jakości usługi” będzie następował wówczas, gdy dobro chronione zostanie narażone na niebezpieczeństwo⁷⁵. Zachowania oraz działania odpowiednich firm ochroniarskich powinny być wykonywane z zachowaniem najwyższych standardów. Współczesna praktyka podaje w wątpliwość założenia idealnego systemu ochrony porządku i bezpieczeństwa.

⁶⁹ Z.T. Nowicki, *Ochrona osób i mienia...*, s. 19.

⁷⁰ E. Ura, S. Pieprzny, *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia (zagadnienia podstawowe)* [w:] *Granice wolności gospodarczej...*, s. 180.

⁷¹ M. Szydło, *Udzielenie koncesji na działalność gospodarczą* [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 662.

⁷² S. Tokarz, *Firmy detektywistyczne i ochroniarskie w Polsce* [w:] *Bezpieczny obywatel...*, s. 349 i nast.

⁷³ M. Sławiński, *Ochrona osób...*, s. 14.

⁷⁴ Zob. szerzej Z. Leoński, *Funkcje (zadania i kompetencje) realizowane przez podmioty prawa prywatnego (tezy referatu)* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia: materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 268 i nast.

⁷⁵ J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 260.

Prywatyzacja bezpieczeństwa w komunikacji lotniczej

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 lipca 2011 roku podpisał nowelizację ustawy Prawo lotnicze¹, dostosowując ją do przepisów Unii Europejskiej. Ustawa zawiera zmiany, które spowodowały, że Straż Graniczna zmieniła charakter zadań związanych z bezpośrednią kontrolą bezpieczeństwa. W jej miejsce wprowadzono podmioty prywatne zajmujące się ochroną, ewentualnie pozostawiono możliwość sprawowania kontroli bezpieczeństwa przez Służbę Ochrony Lotniska. Zgodnie z nowelizacją, do zadań związanych z kontrolą osób, bagażu, ładunków, poczty, zaopatrzenia pokładowego itd., zarządca lotniska może zatrudnić zewnętrzną firmę ochrony osób i mienia (art. 186b ust. 1 u. Prawo lotnicze). W art. 2 ustawy Prawo lotnicze znajdziemy punkt 21, który stanowi: służbą ochrony lotniska jest wewnętrzna służba ochrony (WSO) lub specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna (SUFO) działająca na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia², realizująca zadania na rzecz ochrony lotnictwa cywilnego i podlegająca zarządzającemu lotniskiem.

Tak więc po raz pierwszy w historii Straży Granicznej III RP przyszło zetknąć się jej z tzw. „prywatyzacją bezpieczeństwa”, a bardziej dokładnie, z prywatyzacją tej części jej zadań ustawowych, które są bezpośrednio związane z zapewnieniem pasażerom komunikacji lotniczej i nie tylko im, ochrony życia i zdrowia.

Źródłem międzynarodowego prawa lotniczego jest Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, znana również jako konwencja chicagowska sporządzona 7 grudnia 1944 roku. w Chicago³, która weszła w życie 4 kwietnia 1947

¹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 roku Prawo lotnicze, Dz.U. z 2002, Nr 130, poz. 1112 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 1997, Nr 114, poz. 740.

³ Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w dniu 7 grudnia 1944 roku, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku, Dz.U. z 1959, Nr 35, poz. 212 zał.

roku. Konwencja ustanowiła Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization – ICAO) będącą organizacją wyspecjalizowaną systemu Narodów Zjednoczonych⁴.

Natomiast przepisy UE w zakresie prawa lotniczego uległy poważnym zmianom i nowelizacjom po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku przeprowadzonych na terytorium USA. W grudniu 2002 roku weszło w życie Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 roku⁵ ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Głównym celem niniejszego aktu prawnego jest ustanowienie i wykonanie właściwych środków wspólnotowych w celu zapobieżenia aktom bezprawnej ingerencji przeciw lotnictwu cywilnemu. Ponadto zobowiązywało ono Państwa Członkowskie UE do przyjęcia trzech dokumentów: Krajowego programu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego⁶, Krajowego programu kontroli jakości⁷ i Krajowego programu szkolenia⁸. Dodatkowo każde państwo członkowskie musiało powołać organ odpowiedzialny za koordynację i monitorowanie wykonywania programów bezpieczeństwa lotnictwa oraz ustanowić odpowiednie systemy kontroli jakości w celu weryfikowania skuteczności systemu. Wprowadzono system kontroli przeprowadzanych przez Komisję UE we współpracy z krajowym organem odpowiedzialnym za koordynację. Powołany też został komitet składający się z przedstawicieli państw członkowskich mający wspierać Komisję. W latach 2003–2008 na bazie praktycznych doświadczeń opracowane zostało Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 300/2008 r. z 11 marca 2008 roku⁹ i od 29 kwietnia 2010 roku jest ono wiążące w całości i stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE. Zmiana ustawy Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw dostosowuje przepisy krajowe do wskazanych powyżej przepisów UE.

⁴ W. Morawiecki, *Some Particular Aspects of Poland's Membership in International Civil Aviation Organization, General Agreement on Tariffs and Trade*. Polish International Law 1968/1969, vol. 2, p. 5–23, a także: I. Kraśnicka, M. Perkowska, *New counter-terrorism legal instruments under the auspices of the International Civil Aviation Organization*, Białostockie Studia Prawnicze 2011, nr 10, s. 129–141.

⁵ Rozporządzenie (WE) 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 roku ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, Dz.U.UE.L. z 2002, Nr 355, poz. 1.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2003 roku w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa, Dz.U. z 2003, Nr 160, poz. 1549.

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 roku w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, Dz.U. z 2005, Nr 25, poz. 208.

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, Dz.U. z 2003, Nr 168, poz. 1638.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 300/2008 z dnia 11 marca 2008 roku w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002, Dz.U.UE.L. z 2008, Nr 97, poz. 72.



Fot. 1. Kontrola bezpieczeństwa lotów.

Źródło: www.nadodrzanski.strazgraniczna.pl.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zadaniem państwa i wynika wprost z Konstytucji RP¹⁰. W art. 5 czytamy, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jeżeli wszelkie badania i sondaże opinii społecznej wskazują, że jedną z najbardziej cenionych wartości przez Polaków jest właśnie bezpieczeństwo publiczne, to państwo musi poprzez właściwe służby umieć je zapewnić¹¹.

Kontrola wykonywana na lotniczych przejściach granicznych w zakresie zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym jest bardzo ważnym elementem ogólnie rozumianego bezpieczeństwa obywateli, mającym za zadanie identyfikację lub wykrycie przedmiotów zabronionych przy użyciu środków technicznych lub innych uniemożliwiających dostęp osobom nieuprawnionym do

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483.

¹¹ D. Dajnowicz, *Miejsce ujęcia przestępstwa w ujęciu statystycznym* [w:] *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, E.M. Guzik-Makaruk (red.), Warszawa 2011, s. 135-147.

strefy zastrzeżonej portu lotniczego. Za przedmioty zabronione ustawa uważa broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia i urządzenia, przedmioty lub substancje, które mogą być użyte do popełnienia aktu bezprawnej ingerencji zagrażającego bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego. Natomiast strefa zastrzeżona (konkretnie część krytyczna strefy zastrzeżonej) to ta część portu lotniczego, do której dostęp mają odlatujący pasażerowie poddani kontroli bezpieczeństwa oraz przez którą może być przemieszczany odlatujący bagaż rejestrowany poddany kontroli bezpieczeństwa lub, w których jest on przechowywany, jeżeli nie został zabezpieczony jak również część strefy operacyjnej lotniska, gdzie oprócz ograniczonego dostępu stosowane są również inne normy ochrony lotnictwa¹².



Fot. 2. Funkcjonariusze SG podczas kontroli zawartości bagaży podróжных.

Źródło: www.nadwislanski.strazgraniczna.pl.

Mimo że Straż Graniczna nie wykonuje już czynności z zakresu bezpośredniej kontroli bezpieczeństwa, to nadal realizuje zadania związane z ochroną granicy oraz sprawuje funkcje nadzorująco-kontrolne na podstawie zapisów ustawy. Minister Spraw Wewnętrznych może upoważnić Komendanta Głównego Straży Granicznej do kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia dotyczących prawidłowości dokonywania kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej w portach lotniczych – stanowi o tym art. 23a ust 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia. Natomiast Komendant Główny

¹² M. Kuba, *Prawne formy kontroli pracownika w miejscu pracy*, Warszawa 2014, s. 292-299.

ny może powierzyć przeprowadzenie kontroli Komendantom Oddziałów SG. Komendant Główny Straży Granicznej sprawuje nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie wykonywania zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa przeprowadzaną w portach lotniczych. Ww. zadania są wykonywane pod nadzorem Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który współdziała ze Strażą Graniczną uprawnioną do samodzielnego podejmowania następujących działań:

- obserwowania i rejestrowania funkcjonowania punktu kontroli bezpieczeństwa,
- kontrolowania liczby pracowników służby ochrony lotniska na stanowisku kontroli bezpieczeństwa oraz niezwłocznego sygnalizowania zarządzającemu lotniskiem ewentualnych wątpliwości odnośnie do stanu psychofizycznego pracowników służby ochrony lotniska,
- niezwłocznego reagowania na naruszenia przepisów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego ze strony pracowników służby ochrony lotniska,
- niezwłocznego kierowania do zarządzającego lotniskiem wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych poważnych uchybień oraz informowania Prezesa Urzędu o tych uchybieniach,
- dokonywania kontroli posiadania certyfikatów związanych z kwalifikacjami pracowników służby ochrony lotniska dokonujących kontroli bezpieczeństwa,
- niezwłocznego reagowania na sygnały o zakłóceniu porządku publicznego w punkcie kontroli bezpieczeństwa oraz przyległym do niego rejonie.

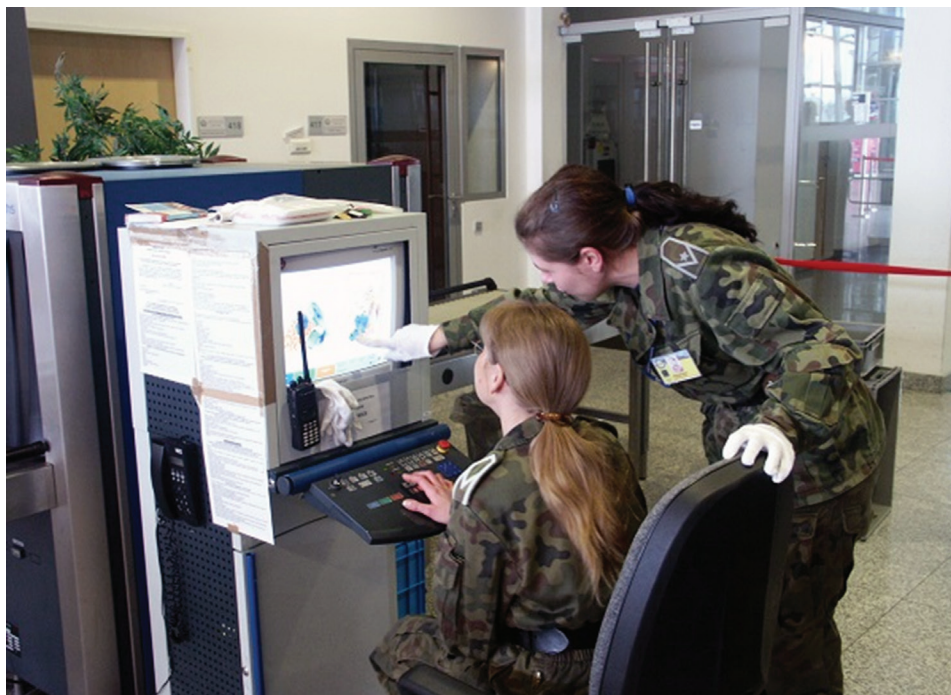
Mając na uwadze powyższe uprawnienia można śmiało stwierdzić, że Straż Graniczna pełni kluczową rolę w systemie ochrony lotnictwa cywilnego. Pracownicy ochrony, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt. 3 ustawy o ochronie osób i mienia¹³, w sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa lub naruszenia przepisów prawa są uprawnieni tylko i wyłącznie do ujęcia osoby. Przez ujęcie osoby zwane też „zatrzymaniem niewłaściwym” rozumie się ujęcie osoby na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa; dodatkowo musi również wystąpić przesłanka związana z obawą ukrycia się tej osoby lub niemożność ustalenia jej tożsamości (art. 243 k.p.k.)¹⁴. Pracownicy ochrony po przeprowadzeniu takiej czynności zgodnie z zapisami Kodeksu postępowania karnego muszą niezwłocznie oddać taką osobę w ręce Straży Granicznej, której uprawnienia do zatrzymywania osób i wykonywania innych czynności procesowych wynikają wprost z art. 312 k.p.k.¹⁵.

¹³ A. Baranek, K. Juszka, *Użycie środków przymusu bezpośredniego przez pracownika ochrony osób i mienia a ujęcie sprawcy zdarzenia*, Problemy Współczesnej Kryminalistyki 2008, t. 12, s. 153-162.

¹⁴ I. Kobus, *Kontratyp zatrzymania społecznego* [w:] *Państwo, administracja, policja. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Kazimierzowi Rajchelowi*, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), Szczepiński 2012, s. 261-265.

¹⁵ J. Kudrelek, *Ujawnienie przez funkcjonariusza Straży Granicznej przestępstwa w związku z przekraczaniem granicy państwowej – uwagi dogmatyczne i praktyczne*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2012, nr 1/2, s. 72-85.

Kolejne uprawnienia związane są z zatrzymywaniem przedmiotów, ich zabezpieczaniem w sensie procesowym (które również przysługują funkcjonariuszom SG), czyli np. przeszukanie osoby jej odzieży i podręcznych przedmiotów musi być wykonane i zaprotokołowane przez funkcjonariusza Straży Granicznej. Realizacja czynności procesowych wynikających choćby z trybu przewidzianego w art. 308 Kodeksu postępowania karnego (nazywane przez funkcjonariuszy czynnościami na tzw. „blachę”), w którym przewidziano, że w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem prokurator, Policja (w myśl art. 312 k.p.k. również Straż Graniczna) może w każdej sprawie, w wypadkach niecierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe¹⁶. Przepis ten wyklucza więc wykonywanie procesowych czynności niecierpiących zwłoki przez pracownika ochrony.



Fot. 3. Identyfikacja przedmiotów zabronionych w podręcznych bagażach podróżnych.

Źródło: www.nadwislanski.strazgraniczna.pl.

Najbardziej wymiernym potwierdzeniem jakości wykonywanych czynności są dane statystyczne uchybień stwierdzanych podczas czynności nadzorczych w ciągu jednego miesiąca 2015 roku. W ramach sprawowanego nadzoru nad kontrolą

¹⁶ B. Szyprowski, *Dochodzenie w niezbędnym zakresie jako faktyczne wszczęcie postępowania przygotowawczego*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 11, s. 140-167.



Fot. 4. Pirotechnicy Zespołu Interwencji Specjalnych Straży Granicznej.

Źródło: www.nadwislanski.strazgraniczna.pl.

bezpieczeństwa wykonywaną przez zarządzających lotniskami na lotniczych przejściach granicznych funkcjonariusze Straży Granicznej stwierdzili ponad dwieście naruszeń przepisów w portach lotniczych oraz kilka poważnych uchybień w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Ujawnione przypadki to: niewłaściwie wykonana kontrola bezpieczeństwa, kontrola pobieżna bądź niekompletna, brak właściwego nadzoru nad podróżnymi przebywającymi na lotniskach. W wystąpieniu pokontrolnym Komendant Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej stwierdził, że funkcjonariusze Placówki SG w Łodzi w roku 2013 ujawnili 66 uchybień, natomiast w okresie od stycznia do listopada 2014 roku stwierdzono 93 takie przypadki¹⁷. Jako najczęstszą przyczynę takich sytuacji pracownicy prywatnych podmiotów ochrony wskazują w rozmowach, na:

- niski stan osobowy,
- brak prawidłowego ujednolicenia procedur – np. korzystanie ze sprzętu i analiza wyników,
- niższa motywacja i zaangażowanie,
- niskie płace,
- słaba znajomość przepisów u większości pracowników spowodowana brakiem samokształcenia oraz niewielką liczbą szkoleń wewnętrznych,

¹⁷ Wystąpienie pokontrolne nr Nw-Nk/3117/15 Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 17 kwietnia 2015 roku, opubl. w Biuletynie Informacji Publicznej Nadwiślańskiego Oddziału SG.

- zmieniającymi się niejasnymi przepisami wprowadzającymi metody powodujące komplikacje wykonywania kontroli bezpieczeństwa oraz wydłużającymi całą procedurę,
- bardzo słabe wsparcie ze strony Urzędu Lotnictwa Cywilnego odnośnie do wdrażania nowych przepisów (brak tekstów jednolitych przepisów unijnych, niedostosowanie przepisów krajowych do unijnych, rozbieżności w interpretacjach poszczególnych przepisów),
- brak idealnego dopasowania infrastruktury.



Fot. 5. Funkcjonariusze Zespołu Kontroli Specjalistycznych
Źródło: www.nadwislanski.strazgraniczna.pl

Zdaniem Krzysztof Toczyskiego wiceprezesa zarządu Polskiego Związku Pracodawców „Ochrona” na podstawie doświadczeń zgromadzonych w portach lotniczych Europy można stwierdzić, że istnieją trzy podstawowe czynniki determinujące sukces prywatnej firmy ochrony. Są to: jakość realizowanych usług, efektywność działań oraz poziom współpracy z organami państwowymi i zarządzającym lotniskiem¹⁸.

Jakość realizowanych usług podlega na ciągłej, zewnętrznej i wewnętrznej kontroli. Każdy realizujący ochronę lotniska, bez względu na to, czy jest to służba państwowa czy firma prywatna, poddawany jest kontroli i audytom. Efektywność polega na elastycznym dostosowywaniu systemu ochrony do funkcjonowania lotniska. Działania ochrony można podzielić na trzy obszary. Pierwszy to port lot-

¹⁸ K. Toczyski, *Firmy ochrony na lotniskach*, e – Magazyn 2012, nr 1, s. 64-66.

niczy, tj. kontrola bezpieczeństwa pasażerów, bagażu kabinowego, bagażu rejestrowanego, cargo, poczty, dostępu oraz monitoring i weryfikacja dokumentów. Drugi to przewoźnicy lotniczy – dodatkowo dochodzą tu aktywności związane m.in. ze sprawdzaniem statku powietrznego. Trzeci to obszar usług związanych z portem lotniczym, takich jak hotele, parkingi, catering i firmy kurierskie.

Dopuszczenie prywatnych firm ochroniarskich do wykonywania czynności kontroli bezpieczeństwa nie oznaczało usunięcia Straży Granicznej oraz służby ochrony lotniska. Wprowadzone zmiany miały na celu wprowadzenie bardziej elastycznego mechanizmu tworzenia służb ochrony lotniska. Wcześniejszy system funkcjonowania służby ochrony został uznany za zbyt kosztowny, gdyż zarządzający sam musiał taką służbę zorganizować w całości (uzyskać przewidziane prawem koncesje, zatrudnić, przeszkolić oraz wyposażać pracowników) oraz nie dawał on możliwości alternatywnego wywiązania się z ciężących na zarządzającym zadań związanych z zapewnieniem ochrony lotniska. Obecne przepisy ustawy Prawo lotnicze podtrzymują możliwość tworzenia służby ochrony lotniska, ale jednocześnie dają możliwość tworzenia służby ochrony lotniska w formie innej niż dotychczasowa – tj. w formie SUFO, w rozumieniu ustawy o ochronie osób i mienia. Nie musi ona bowiem być wewnętrzną służbą zarządzającego lotniskiem, może natomiast być zewnętrzną firmą (posiadającą odpowiednie koncesje i prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia), która – wynajęta przez zarządzającego – realizuje funkcje służby ochrony lotniska. W ocenie Ministerstwa Transportu omawiane przepisy były wyjściem naprzeciw postulatom zgłaszanym przez zarządzających lotniskami, którzy wskazywali, że dotychczasowe zasady tworzenia służby ochrony lotniska narażają ich na duże koszty, czyniące w niektórych przypadkach ich działalność mało rentowną z ekonomicznego punktu widzenia¹⁹. Natomiast stała obecność przedstawicieli Straży Granicznej podczas kontroli bezpieczeństwa pasażerów jest nieodzowna choćby na wypadek konieczności użycia autorytetu organu państwowego czy też podjęcia czynności procesowych w myśl przepisów Kodeksu postępowania karnego lub innych ustaw. Nadzór i kontrola to też sprawdzanie rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych, metod i form działania podejmowanych przez funkcjonariuszy i pracowników, informowanie zarządzającego lotniskiem o stwierdzonych nieprawidłowościach. Zakres, cele oraz wnioski ze sprawowanej kontroli dotyczą obszarów bardzo ważnych, bezpośrednio oddziałujących na bezpieczeństwo ludzi co dzień podróżujących w najdalsze zakątki świata, korzystając z komunikacji lotniczej.

Na zakończenie chciałbym serdecznie podziękować panom por. SG Rafałowi Karpińskiemu, chor. sztab. SG Tomaszowi Brudło oraz chor. SG Tomaszowi Cebulskiemu z Nadodrzańskiego Oddziału SG – Placówka Poznań-Ławica za fachowe doradztwo na każdym etapie pisania publikacji.

¹⁹ Zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 169), z dnia 23 lipca 2013 roku, Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji, s. 6.

Prawne aspekty prowadzenia monitoringu wizyjnego w przestrzeni publicznej w celach prewencyjnych – perspektywy na przyszłość

Systemy monitoringu wizyjnego są niezwykle istotnym i coraz powszechniej wykorzystywanym przez podmioty odpowiedzialne za zapewnianie bezpieczeństwa instrumentem, który ma wspierać wykonywanie ich zadań. Systemy te zazwyczaj pełnią funkcje, które w uproszczeniu możemy skatalogować w trzech grupach: prewencyjną, wykrywczą oraz dowodową. Z drugiej jednak strony ich wykorzystywanie może się wiązać ze znaczną ingerencją w gwarantowaną konstytucyjnie prywatność jednostki.

Stwierdzenie „Wielki Brat patrzy” zawarte w antyutopii autorstwa George’a Orwella opublikowanej w 1949 roku nabiera dziś dosłownego znaczenia i to w co najmniej kilku płaszczyznach. Przede wszystkim z uwagi na postępujący rozwój technologii koszty instalacji i utrzymania systemu spadają. Wiąże się to z coraz większą dostępnością sprzętu potrzebnego do rejestracji obrazu, jego przetwarzania oraz archiwizacji (oraz konkurencyjnością między producentami), a także z rosnącymi możliwościami wspierania operatorów kamer za pomocą technologii, co może przekładać się na redukcję kosztów osobowych. Tym samym powoduje to, iż wykorzystywanie systemów monitoringu staje się coraz powszechniejsze. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, iż monitoring w przestrzeni publicznej prowadzony jest nie tylko przez administrację publiczną. Niejednokrotnie bowiem przestrzeń ta jest – przynajmniej częściowo – objęta oglądem kamer administrowanych przez inne podmioty prowadzące monitoring co do zasady w celu ochrony mienia. Wyżej wymienione zjawiska powodują, iż przeciętny obywatel niejednokrotnie nie jest świadomy, iż w danym momencie znajduje się w zasięgu oglądu kamery.

W ostatnich latach powszechnym zjawiskiem stało się upublicznianie nagrań zarejestrowanych przez kamery obrazów, w szczególności w telewizji oraz Interne-

cie, niekiedy nawet bez podjęcia próby jego zanonimizowania. Dotyczy to zarówno nagrań zarejestrowanych przez kamery wchodzące w skład systemów monitoringu administrowanych przez podmioty publiczne, jak również nagrań pochodzących z kamer prywatnych.

Dość istotny wpływ na to zjawisko ma brak ustanowienia klarownych zasad rejestracji i przetwarzania obrazu uzyskanego za pomocą monitoringu wizyjnego. Obecnym regulacjom prawnym traktującym o monitoringu wizyjnym zarzucić można rozproszenie, fragmentaryczność oraz niespójność. Uregulowania te w dość istotny sposób różnicują możliwości wykorzystywania tych systemów przez poszczególne podmioty. Co więcej, w sposób wyraźny uprawnienia do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń przy użyciu środków technicznych zostały wskazane jedynie w przypadku regulacji traktujących o działalności niektórych służb, tj. m.in.: Policji¹, Straży Granicznej², straży gminnych³, ABW⁴, SKW⁵, CBA⁶ czy Służby Celnej. Ponadto, w określonym zakresie możliwości prowadzenia monitoringu wizyjnego zostały również określone w ustawie o ochronie osób i mienia⁷, a także w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych⁸. Analiza wskazanych wyżej regulacji ustawowych (oraz aktów wykonawczych stanowiących na ich podstawie) nie pozwala na określenie jednoznacznych zasad prowadzenia monitoringu. Na brak dostatecznej ochrony osób monitorowanych – w szczególności przed nadmierną ingerencją w prywatność – zwróciła także uwagę Najwyższa Izba Kontroli w raporcie *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego*⁹.

Obecne uregulowania za niewystarczające uznane zostały również przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które podjęło działania mające na celu przygotowanie projektu ustawy o monitoringu wizyjnym¹⁰. W ich efekcie, w grudniu 2013

¹ Art. 14 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz.U. z 2011, Nr 287, poz. 1687.

² Art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2014, poz. 1402.

³ Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, Dz.U. z 2013, poz. 1383.

⁴ Art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2010, Nr 29, poz. 154.

⁵ Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. z 2014, poz. 253.

⁶ Art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2014, poz. 1411.

⁷ Art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 2014, poz. 1099.

⁸ Art. 11 ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2013, poz. 611.

⁹ Informacja z kontroli NIK *Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego*, nr ewid. 181/2013/P/13/154/LLU, s. 8.

¹⁰ Przebieg prac oraz pełna treść projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym wraz ze zgłoszonymi uwagami dostępne są w Biuletynie Informacji Publicznej MSW pod

roku został opublikowany, a następnie skierowany do konsultacji projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym. Jakkolwiek sama idea regulacji prowadzenia monitoringu wizyjnego została przyjęta z aprobatą podmiotów wyrażających swoje opinie, tak sama treść projektu spotkała się z wieloma istotnymi uwagami i zastrzeżeniami. Duża ich część zgłaszana przede wszystkim przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Fundację Panoptikon oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, została przez projektodawcę uwzględniona. Zaowocowało to opracowaniem i opublikowaniem w lipcu 2014 roku drugiej wersji projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym. Znacznie bardziej usystematyzowanej, precyzującej zagadnienia wobec których zgłoszono uwagi, niemniej w dalszym ciągu nie będącej wolną od wad. Z tego też powodu prowadzenie dyskusji nad kształtem tego projektu jest niezwykle istotne dla dalszej perspektywy wykorzystywania monitoringu wizyjnego. Nadmienić należy, iż obecnie istniejące przepisy dotyczące prowadzenia monitoringu wizyjnego mają mieć charakter *legi specialis* względem projektowanej ustawy o monitoringu wizyjnym.

Jako główny cel regulacji projektodawca określił zapewnienie gwarancji przestrzegania praw i wolności konstytucyjnych – w szczególności tych, które wiążą się z prawem do prywatności jednostki. Dokonać się to ma poprzez unormowanie zasad prowadzenia monitoringu wizyjnego oraz określenie praw osób, których wizerunki są obserwowane, rejestrowane lub przetwarzane w sposób umożliwiający identyfikację ich tożsamości. Takie określenie podstawowego celu regulacji powoduje, iż poszczególne rozwiązania proponowane przez projektodawcę powinny być w pierwszej kolejności oceniane z perspektywy zgodności z nim. Niestety, analizując treść projektu zauważa się, iż zmierzanie do osiągnięcia założonego celu podstawowego nie zawsze jest przez projektodawcę realizowane przy jednoczesnym braku obiektywnego uzasadnienia tego stanu. Jako efekt projektowanej regulacji określono wzmocnienie instrumentów służących gwarancji przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności. W zamierzeniach projektodawcy nastąpić to ma przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznych zasad stosowania monitoringu wizyjnego na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony osób i mienia.

Projekt założeń przewiduje zróżnicowany zakres zastosowania regulacji w stosunku do różnych rodzajów przestrzeni, w której prowadzony jest monitoring. Zdecydowano się bowiem na wyróżnienie trzech kategorii przestrzeni:

- otwartej przestrzeni publicznej;
- zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego;
- przestrzeni prywatnej.

Otwarta przestrzeń publiczna odznacza się trwałą dostępnością dla nieograniczonego kręgu osób (jak np. ulice czy place). Co do zasady monitoring wizyjny

adresem: <http://www.bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html>, (15.09.2015).

w tej kategorii przestrzeni będzie mógł być prowadzony jedynie przez podmioty publiczne. Wyjątkiem od tej reguły ma być możliwość powierzenia wykonywania tego zadania podmiotom niepublicznym działającym na rzecz podmiotów publicznych. Co istotne, możliwość prowadzenia monitoringu w otwartej przestrzeni publicznej ma istnieć wyłącznie w przypadkach, w których celem działania systemu jest zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrona osób i mienia, a także w związku z realizacją zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym (z poszanowaniem obecnie istniejących przepisów szczególnych).

Zamknięta przestrzeń przeznaczona do użytku publicznego ma z kolei charakter ograniczony obszarowo. Jest to bowiem przestrzeń lub obiekt udostępniony na warunkach określonych przez właściciela lub zarządzającego dla ograniczonego lub nieograniczonego kręgu osób. Głównym kryterium wyróżniającym tę przestrzeń spośród innych wydaje się być fizyczne jej wydzielenie przy jednoczesnym jej udostępnieniu innym osobom. Ponadto projektodawca wskazuje, iż jako zamkniętą przestrzeń przeznaczoną do użytku publicznego należy traktować także przestrzenie, które nie dają się jednoznacznie sklasyfikować jako otwarta przestrzeń publiczna lub przestrzeń prywatna. Ustanowienie takiego domniemania niesie za sobą doniosłe skutki dla administratorów systemów monitoringu wizyjnego. W odniesieniu do tej kategorii przestrzeni – odmiennie niż w przypadku otwartej przestrzeni publicznej – projektodawca nie przewidział bowiem ograniczenia podmiotowego w zakresie możliwości prowadzenia monitoringu wizyjnego. Projekt zawiera jednak ograniczenia dotyczące celów, dla których możliwe będzie jego prowadzenie, zróżnicowane w zależności od tego, czy realizują one zadania publiczne. I tak w przypadku realizacji zadań publicznych przewidziano, iż monitoring wizyjny w tej kategorii przestrzeni będą mogły prowadzić podmioty publiczne oraz podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne w celu zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia. Natomiast podmioty nierealizujące zadań publicznych będą uprawnione do prowadzenia monitoringu wizyjnego w tej przestrzeni wyłącznie w celu ochrony osób i mienia. Ponadto projektodawca przewiduje jeszcze jeden cel, dla którego możliwe ma być prowadzenie monitoringu w otwartej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego, jednakże nie jest on związany z problematyką niniejszego opracowania.

Możliwość powierzenia prowadzenia monitoringu we wskazanych dwóch kategoriach przestrzeni publicznej podmiotom niepublicznym, w celu zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego może stanowić istotny element prywatyzacji zadań mających charakter policyjny. Co więcej, w takim przypadku podmiot niepubliczny któremu powierzone zostanie prowadzenie monitoringu będzie mógł administrować systemem w zakresie i w celu przewidzianym w umowie zawieranej z podmiotem publicznym. Brak jednak w projekcie założeń standardów, jakie powinien spełniać podmiot, któremu to zadanie jest powierzane. Słusznie zatem zwraca się uwagę, iż w takich sytuacjach – jak pokazuje praktyka – głównym kryterium decydującym o wyborze danego podmiotu może być cena, która

niejednokrotnie nie idzie w parze z jakością usług¹¹. Jakkolwiek *summa summarum* odpowiedzialność za realizację ustawowych wymogów spoczywać ma na administratorze systemu (a więc podmiocie powierzającym), jednak z uwagi na to, iż nie wyłącza to odpowiedzialności podmiotu niepublicznego za administrowanie systemem – w imieniu powierzającego – niezgodnie z umową, pożądanym wydaje się być określenie minimalnych wymogów, jakie spełniać ma podmiot, któremu powierzane jest prowadzenie monitoringu w celach publicznych.

Ostatnią kategorią wyróżnioną w projekcie jest przestrzeń prywatna. Jest to przestrzeń lub obiekt wykorzystywany przez właściciela lub użytkownika wyłącznie w celach prywatnych. Co do zasady przestrzeń ta nie zostanie objęta regulacją. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której monitoring prowadzony w tej przestrzeni obejmuje wycinek otwartej przestrzeni publicznej bądź też jeżeli przestrzeń prywatna nie jest wyodrębniona i oddzielona względem innych przestrzeni. Projektodawca nie przesądza jednakże, w jaki sposób wyodrębnienie to miało by nastąpić, w szczególności czy rozumieć należy przez to fizyczne wydzielanie (np. za pomocą ogrodzenia), czy też inne sposoby jej oznakowania. Rodzić to może daleko idące wątpliwości dotyczące właściwej klasyfikacji przestrzeni, co bezpośrednio przekładać się może na obowiązki administratorów oraz uprawnienia osób monitorowanych.

Analizując sposób wyróżnienia poszczególnych kategorii przestrzeni zauważyć należy, iż wyraźnie nawiązuje on do wyodrębnienia określonego w CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*) pierwszej generacji, w ramach którego wyróżniono przestrzeń publiczną, półpubliczną (będącą pod kontrolą administracyjną, jednak umożliwiającą korzystanie z niej większej ilości osób), półprywatną (dostępną tylko dla pewnych grup, w ramach których jest współdzielona) oraz prywatną¹².

Za najistotniejszy element projektowanej regulacji uważam dążenia do wprowadzenia zasad prowadzenia monitoringu w przestrzeni publicznej oraz – w ograniczonym do zastosowania regulacji zakresie – w przestrzeni prywatnej. Spośród zasad wskazanych w projekcie¹³, kluczowe znaczenie mają zasady celowości i proporcjonalności. Zasada celowości odnosi się do określoności i zgodności celu z niniejszą regulacją. Oznacza, iż monitoring wizyjny w określonej kategorii przestrzeni może być prowadzony wyłącznie w ściśle określonym celu, znajdującym odzwierciedlenie w projektowanej ustawie dla poszczególnych kategorii przestrzeni. Rozwiązanie takie sprzyjać będzie precyzyjnemu definiowaniu potrzeb i przedsięwziętych środków, co w efekcie powinno ułatwić ewaluację funkcjonujących systemów w przyszłości.

¹¹ P. Pierzchała, P. Wittich, *Sugestie i uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym z 7 lipca 2014 roku*, Akademia Monitoringu Wizyjnego, Gliwice 2014, s. 8.

¹² O. Newman, *Creating Defensible Space*, Washington 1996, p. 15 i nast.

¹³ W sposób bezpośredni wyróżniono zasady: legalizmu, celowości, proporcjonalności, minimalnej ingerencji w inną przestrzeń, merytorycznej poprawności.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, sposób prowadzenia monitoringu wizyjnego musi odpowiadać celom monitoringu, a monitoring wizyjny prowadzony na cele publiczne może być stosowany, kiedy inne środki wydają się być mniej efektywne z perspektywy realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia. Jakkolwiek wprowadzenie zasady proporcjonalności wskazuje na dążenie do minimalnej ingerencji w prywatność obserwowanej jednostki, tak zwrócić należy uwagę, iż – zgodnie z wolą projektodawcy – zastosowanie ma mieć ona wyłącznie do systemów monitoringu prowadzonych w związku z realizacją celów publicznych (co w dużej mierze wyłącza jej zastosowanie do systemów działających w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego, które co do zasady koncentrują się na ochronie osób i mienia). Brak zastosowania tej zasady w odniesieniu do systemów funkcjonujących dla realizacji innych celów jest *de facto* zaprzeczeniem celu i istoty projektowanej regulacji. Ponadto, niefortunne jest sformułowanie „[...] kiedy inne środki wydają się być mniej efektywne [...]”. Abstrahując od tego, iż określenie to ma charakter nieostrej i może prowadzić do uznaniowości, uważam że – z uwagi na ingerencję w prywatność jednostki – podmiot decydujący się na wykorzystywanie monitoringu w celu zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia powinien mieć pewność, iż instrument ten jest przydatny dla osiągnięcia założonych celów. Słusznie wskazuje się, iż korzystanie z przestrzeni zamkniętych przeznaczonych do użytku publicznego może znacząco zwiększać ryzyko naruszenia prywatności, a nawet intymności jednostki – m.in. z uwagi na faktyczny lub prawny przymus przebywania w danym miejscu (np. w szkołach czy szpitalach)¹⁴. Z perspektywy realizacji podstawowego celu projektowanej ustawy o monitoringu wizyjnym, pożądane jest zatem objęcie zasadą proporcjonalności wszystkich kategorii przestrzeni, do których zastosowanie ma mieć projektowana regulacja.

Projekt założeń przewiduje również zasadę informowania – choć prawa do informacji o objęciu monitoringiem oraz idących za tym obowiązków administratora systemu nie nazywa *expressis verbis* zasadą. Prawo osób monitorowanych będzie dotyczyło osób objętych oglądem kamer w otwartej przestrzeni publicznej i zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego. Ponadto, obowiązek informowania o objęciu monitorowaniem będzie dotyczył przestrzeni prywatnej w przypadkach, w których przestrzeń ta podlega regulacji projektowanej ustawy.

Co ważne, projektodawca wprost wskazał, iż w stosunku do obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego nie będzie przysługiwać uprawnienie wynikające z art. 32 i 33 ustawy o ochronie danych osobowych¹⁵ (dalej: u.o.d.o.). Uprawnienie to odnosi się do dostępu przez osobę objętą monitoringiem do jej danych. Projektodawca wyłączenie to argumentuje możliwością znaczącego utrudnienia funkcjonowania systemów monitoringu wizyjnego poprzez nadmierne i wielokrotne wykorzystywanie tego uprawnienia przez osoby monitorowane.

¹⁴ W. Klicki, M. Szumańska, *Stanowisko fundacji Panoptikon dotyczące projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*, Warszawa 2014, s. 4.

¹⁵ Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2014, poz. 1182.

Na bezzasadność tego wyłączenia uwagę zwrócił Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, wskazując iż „wyłączenie praw kontrolnych wynikających z art. 32 i 33 u.o.d.o. stanowi nieproporcjonalne naruszenie konstytucyjnych zasad wyrażonych w art. 51 ust. 3-4 Konstytucji RP. Zewnętrzna kontrola – także przez obywatela – stanowi mechanizm weryfikujący prawidłowość działania systemu, w którym dochodzi do przetwarzania danych osobowych, wizerunków osób fizycznych i innych dóbr chronionych prawem”¹⁶. Takie wyłączenie zaproponowane przez projektodawcę uważam nie tylko za ograniczenie uprawnień osoby monitorowanej wynikających z projektowanej ustawy o monitoringu wizyjnym. Wyłączenie to będzie bowiem obejmować uprawnienia, które *de facto* mogą istnieć w obowiązującym obecnie porządku prawnym. Uchwalenie ustawy, zawierającej przepisy przewidujące brak możliwości wykorzystywania uprawnień wynikających z art. 32 i 33 u.o.d.o. będzie zatem dla ochrony prywatności jednostki istotnym krokiem wstecz – wbrew celowi projektowanej regulacji. Nie ulega wątpliwości, iż obraz zarejestrowany przez kamery funkcjonujące w systemie monitoringu wizyjnego może stanowić dane osobowe w rozumieniu u.o.d.o. Zgodnie bowiem z art. 6 tej ustawy, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Przy czym osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Na korzyść przedstawionej argumentacji przemawia również potwierdzenie uprawnienia do wizerunku, jakiego w wyroku z 12 marca 2014 roku¹⁷. dokonał Trybunał Konstytucyjny. Wyrok ten dotyczył wskazania sprawy wykroczenia drogowego bez możliwości dostępu do obrazu zarejestrowanego przez fotoradar.

Wyłączenie proponowane przez projektodawcę wynika bowiem z błędnego założenia, iż „obraz z monitoringu przedstawiający osobę, lecz będący jedynie podglądem danego miejsca w przestrzeni publicznej, nie stanowi danych osobowych, a danymi osobowymi jest *dopiero* obraz utrwalony na nośnikach danych”. Projektodawca wydaje się pomijać regulację art. 6 u.o.d.o., myśląc jednocześnie wskazane w tej ustawie definicje danych osobowych z ich przetwarzaniem. Uznać należy zatem, że obraz zarejestrowany przez system monitoringu wizyjnego w istocie może stanowić dane osobowe. Argumentacja, iż przyznanie osobom monitorowanym uprawnień przewidzianych w art. 32 i 33 u.o.d.o. może destabilizować pracę systemów, pociągając za sobą wysokie koszty, wydaje się być nietrafna. Co więcej – dla rozwiania obaw projektodawcy – w celu minimalizacji ujemnych skutków możliwości nader częstego korzystania z wymienionych wyżej uprawnień, warto rozważyć zastosowanie rozwiązań sprawdzonych w innych krajach europejskich.

¹⁶ Uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym zgłoszone przez GIODO, s. 6.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2014 roku, sygn. P 27/13, Dz.U. z 2014, poz. 375.

W szczególności na myśli mam regulacje austriackie pozwalające każdej osobie, której wizerunek został zarejestrowany – po udowodnieniu swojej tożsamości oraz wskazaniu przybliżonego czasu zarejestrowania przez kamerę – wnioskować o udostępnienie jej tego nagrania na dostępnym na rynku nośniku danych. Udostępnienie to jest nieodpłatne w przypadku wniosków składanych przez tę samą osobę nie częściej niż raz w roku. W przypadku większej częstotliwości składania wniosków, wnioskodawca jest zobowiązany do zwrotu kosztów udostępnienia nagrania. Biorąc pod uwagę powyższe zarzuty, nieuniknionym wydaje się być weryfikacja postanowień projektu założeń w tym zakresie, celem osiągnięcia jego spójności z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z u.o.d.o.

Oprócz obowiązku informowania o objęciu monitoringiem wizyjnym, na administratorze systemu monitoringu wizyjnego ciążyć ma szereg innych obowiązków, w tym przede wszystkim odpowiedzialność za zgodne z projektowaną regulacją funkcjonowanie systemu – odnoszona zarówno do celów prowadzenia monitoringu, jak i stosowanych procedur, które mają za cel zapewnić prawidłowość jego działania. Zwrócić należy uwagę, iż w celu możliwie daleko posuniętej profesjonalizacji działań podejmowanych w tym zakresie, projektodawca przewidział możliwość wyznaczania administratora bezpieczeństwa systemu – odrębnego od administratora systemu podmiotu, który nadzoruje realizację ochrony bezpieczeństwa tego systemu, kontroluje dostęp do niego, a także prowadzi rejestr udostępnień zarejestrowanych obrazów. Z perspektywy realizacji celów projektowanej regulacji, funkcjonowanie administratora bezpieczeństwa systemu wydaje się być niezwykle istotne. Z tego powodu za pożądane uważam określenie – podobnie jak projektodawca czyni to w odniesieniu do operatorów – minimalnych wymagań, jakie powinny być stawiane kandydatom na to stanowisko. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż osoba taka powinna posiadać adekwatne do pełnionej funkcji przygotowanie merytoryczne. Warto zwrócić uwagę na fakt dodania w 2014 roku do u.o.d.o. art. 36a¹⁸, dotyczącego funkcjonowania administratorów bezpieczeństwa informacji – a więc podmiotów, funkcjonujących w zbliżonych warunkach i w podobnych celach, co administratorzy bezpieczeństwa systemów monitoringu wizyjnego. Było to wynikiem problemów, jakie pojawiały się z działalnością administratorów bezpieczeństwa informacji i wypełniania obowiązków przewidzianych w ustawie¹⁹. Z tego powodu uważam, iż projektodawca przygotowując projekt ustawy powinien uwzględnić tę okoliczność, przeciwdziałając możliwemu zaistnieniu nieprawidłowości.

Innym z istotnych zadań administratora systemu jest określenie terminu przechowywania nagrań. Projektodawca wskazuje, iż nastąpić to powinno z uwzględnieniem celowości funkcjonowania systemu, przy poszanowaniu maksymalnego terminu przechowywania nagrań wynoszącego 90 dni. Wydaje się, iż dozwole-

¹⁸ Ustawa z 7 listopada 2014 roku o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, Dz.U. z 2014, poz. 1662.

¹⁹ Uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym zgłoszone przez GIODO, s. 11.

nie na tak długie przechowywanie zarejestrowanych obrazów może prowadzić do istotnego naruszenia prywatności osób monitorowanych, na co zwracały uwagę podmioty przedkładające opinię Ministrowi Spraw Wewnętrznych²⁰. Projektodawca założył, iż maksymalny termin przechowywania nagrań powinien być skorelowany z terminem dla prowadzenia śledztwa, przewidzianym w art. 310 Kodeksu postępowania karnego²¹. Pomijając fakt, iż – biorąc pod uwagę sposób obliczania terminów – terminy 90-dniowe i trzymiesięczne nie są tożsame, uważam że w takim celu projektodawca powinien określić przede wszystkim minimalny czas przechowywania obrazów – o ile są one zapisywane. Ponadto, niepokojącym jest brak ustosunkowania się do sposobu przechowywania nagrań, w szczególności odpowiedzi na pytanie: czy zarejestrowane obrazy mogą być przechowywane w tzw. „chmurze”? Twierdząca odpowiedź na to pytanie skutkuje koniecznością odniesienia się do przepisów, które traktują o przekazywaniu danych osobowych do państwa trzeciego (mam na myśli w szczególności art. 47 i następne u.o.d.o.), gdyż niejednokrotnie wspomniane „chmury” funkcjonują w oparciu o serwery znajdujące się poza granicami Polski.

Projekt założeń przewiduje, iż każdy system funkcjonujący w otwartej przestrzeni publicznej podlegać będzie obowiązkowej rejestracji u Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Projekt wskazuje również na jego uprawnienia kontrolne w zakresie funkcjonowania tych systemów. Propozycja takiego rozwiązania spotkała się z krytyką GODO, który podniósł, iż tak istotne rozszerzenie jego zadań pociągnęłoby za sobą konieczność znaczącego zwiększenia jego finansowania i zapewnienia odpowiedniego wsparcia organizacyjnego, na co nie jest on przygotowany²². Należy bowiem mieć świadomość, iż systemy monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej funkcjonują w dużej części gmin w Polsce (dotyczy to wszystkich miast wojewódzkich i blisko 90% miast powiatowych)²³. Ponadto zauważyć należy, iż rozwiązanie polegające na obowiązkowej rejestracji wszystkich systemów funkcjonujących w otwartej przestrzeni publicznej byłoby sprzeczne z obecnie prowadzoną polityką łagodzenia obowiązku rejestracyjnego zbiorów danych osobowych.

Wśród szczególnych obowiązków administratorów systemów funkcjonujących w otwartej przestrzeni publicznej, szczególną uwagę zwrócić należy na doprecyzowanie zasady informowania osób o objęciu monitoringiem wizyjnym. Polegać ma to na obowiązku oznaczenia miejsc usytuowania kamer wchodzących w skład systemu. Odbywać ma się to poprzez umieszczenie tablicy informacyjnej, która – obok odpowiedniego piktogramu – zawierałaby wskazanie danych administratora

²⁰ M.in. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Fundacja Panoptykon, Akademia Monitoringu Wizyjnego.

²¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997, Nr 89, poz. 555.

²² Uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym zgłoszone przez GODO, s. 15-16.

²³ Informacja z kontroli NIK *Funkcjonowanie...*, s. 8.

systemu, w skład którego wchodzi kamera, a także jego danych kontaktowych. Rozwiązanie to uznać należy za niewątpliwie słuszne. Niemniej uważam, iż obowiązek ten powinien być rozszerzony o dwa elementy. Po pierwsze, o wskazanie celu (lub przynajmniej celu głównego), dla którego na danym obszarze prowadzony jest monitoring. Po drugie, o wprowadzenie informacji o objęciu danej przestrzeni bieżącym oglądem operatora. Obydwie wskazane wyżej informacje mają niebagatelne znaczenie dla osób monitorowanych, które powinny mieć świadomość celu, dla którego na danym obszarze prowadzony jest monitoring, a także tego, czy rejestrowany obraz podlega bieżącej obserwacji. Za niedopuszczalną uważam bowiem sytuację, w której osoba widząc kamerę, pozostaje w przeświadczeniu, iż w przypadku zagrożenia może liczyć na pomoc operatora, podczas gdy w rzeczywistości dana kamera służy innym celom, np. rejestracji poruszających się pojazdów w związku z kontrolą dostępu i nie podlega bieżącemu oglądowi, gdyż jej główną funkcją jest odpowiednio zaprogramowane rozpoznawanie numerów rejestracyjnych.

Oprócz oznaczeń fizycznych w miejscach usytuowania kamery, administrator systemu funkcjonującego w otwartej przestrzeni publicznej będzie miał również obowiązek zamieszczania na powszechnie dostępnej stronie internetowej, a także w swojej siedzibie, informacji na temat przybliżonego zasięgu administrowanego przez siebie systemu. Pod rozważyć poddać należy także odpowiednie – fizyczne – oznakowanie stref objętych oglądem kamer, co mogłoby pozwalać na pełniejszą realizację zasady informowania o objęciu monitoringiem.

W przypadku budowy lub rozbudowy systemów monitoringu wizyjnego funkcjonujących w otwartej przestrzeni publicznej projektodawca przewidział szereg obowiązków spoczywających na organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności wskazać tu należy na przyznanie decyzji o budowie lub rozbudowie takiego systemu formy uchwały rady gminy (rady miasta). Uchwała ta, poprzedzona ma być obligatoryjnymi konsultacjami społecznymi w tym zakresie, co ma na celu włączenie społeczności lokalnych w proces budowy systemu monitoringu wizyjnego. Ponadto dla możliwie pełnej realizacji zasady proporcjonalności, rada gminy (rada miasta) zobowiązana byłaby do uprzedniego uzyskania analizy potrzeb i celowości budowy systemu, która zawierać powinna prognozę skuteczności systemu, analizę rozwiązań alternatywnych oraz opinię właściwej miejscowo jednostki Policji oraz straży gminnej (miejskiej). Projektodawca nie precyzuje jednak od jakiego podmiotu rada miałaby uzyskać tę analizę, w szczególności czy uprawniona jest to opracowania tego dokumentu samodzielnie.

Budowa nowych lub rozbudowa istniejących systemów działających w otwartej przestrzeni publicznej pociągać ma za sobą obowiązek uchwalania kompleksowych dokumentów określających skoordynowane działania mające na celu podnoszenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego – odpowiedników programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego uchwalanych na poziomie powiatów. W świetle przeprowadzonych

badan²⁴ nie boję się stwierdzić, iż w niektórych przypadkach, realizacja istniejącego obowiązku uchwalania programów na poziomie powiatów, a także dalsze ich realizowanie po prostu nie ma miejsca – czy to z powodu braku dostatecznej świadomości prawnej, czy też z powodu uznania go za nieprzydatny. Niewątpliwie – obok wadliwie prowadzonego nadzoru nad funkcjonowaniem organów uchwałodawczych w powiatach – nieprecyzyjne i niejednoznaczne uregulowania dotyczące tych programów w sposób bezpośredni lub pośredni (w ustawie o samorządzie powiatowym ustawodawca omyłkowo używa dwóch różnych ich nazw!) w dużym zakresie wpływają na obecny stan rzeczy²⁵. W istocie jednak nie ulega wątpliwości, iż właściwie skonstruowany, realizowany i ewaluowany program może być użytecznym narzędziem w znaczącym stopniu wpływającym na efektywność działań podejmowanych przez podmioty zaangażowane w zapewnianie bezpieczeństwa. Z tego powodu wprowadzenie wymogu opracowywania tego rodzaju dokumentów ocenić należy pozytywnie, przy założeniu, iż będą one w należyty sposób przygotowane i realizowane, nie zaś uchwalane *pro forma*.

Przywołane programy – w zamiarze projektodawcy – zawierać powinny wskaźniki służące określeniu skuteczności systemów, dostosowane do lokalnej specyfiki i celów prowadzenia monitoringu. Mają być one uwzględniane przy sporządzaniu – przez administratora systemu – cyklicznych ocen funkcjonalności systemów monitoringu wizyjnego. Projekt założeń nie przewiduje jednak tego, jakie skutki pociągać miałyby za sobą ocena negatywna. Projektodawca nie wypowiada się również w kwestii publikacji tych ocen, co z perspektywy woli zaangażowania społeczności lokalnych w proces tworzenia systemów monitoringu wizyjnego wydaje się być kluczowe. Co więcej, wskazać trzeba, iż zdefiniowanie wskaźników skuteczności systemu jest zadaniem niezwykle trudnym. Czy zwiększenie liczby ujawnionych przez system monitoringu wizyjnego zdarzeń świadczyć ma o jego skuteczności czy też przeciwnie – o marginalizacji jego prewencyjnego znaczenia? Czy też może system skuteczny to taki, który w możliwie najmniejszym stopniu ingeruje w prywatność jednostki, co jest jednym z podstawowych celów projektowanej regulacji? Podobnych pytań i wątpliwości formułować można wiele. Co ważne, zwrócić należy także uwagę, iż możliwość określania wskaźników skuteczności systemu przez radę gminy (radę miasta) z jednej strony w istocie pozwolić może na dostosowanie do lokalnej specyfiki i celów prowadzonego monitoringu, z drugiej zaś – rodzi pole do manipulacji. Albowiem organ podejmujący decyzję

²⁴ Projekt naukowy *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości*, finansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, realizowany na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w latach 2010–2014. Więcej informacji na temat badań znaleźć można na stronie projektu: <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/>.

²⁵ P. Mączyński, *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji* [w:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, J. Czapska (red.), Kraków 2014, s. 85.

o budowie systemu (w szczególności organ polityczny) zmierzać może do uzasadnienia poniesionych w związku z tym wydatków.

Odnosząc się do zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego, projektodawca przewiduje stosunkowo mniejszy zakres obowiązków administratorów systemów monitoringu wizyjnego w niej funkcjonujących. Argumentuje to specyfiką tego rodzaju przestrzeni, a także tym, iż „zapewnienie skuteczności funkcjonowania systemu leży nie tyle w interesie społecznym, co poszczególnych administratorów systemów”. Pojawia się zatem pytanie, czy projektowana regulacja ma traktować o skuteczności monitoringu, mierzonej wskaźnikami wykrywalności, czy też jej celem ma być deklarowana ochrona prywatności osób monitorowanych? Co do zasady monitoring prowadzony w tej przestrzeni będzie miał na celu przede wszystkim ochronę osób i mienia (choć nie jest wykluczone prowadzenie go w związku z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego). Dokonując wartościowania celów prowadzenia monitoringu, stwierdzić należy, iż zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego – a więc podstawowy cel uzasadniający działanie systemów funkcjonujących w otwartej przestrzeni publicznej – jest celem wyższego rzędu, aniżeli ochrona osób i mienia. Słusznie zatem zwraca się uwagę, iż w przypadku realizacji celu niższego rzędu, ochrona osób monitorowanych przed ingerencją w ich prywatność z pewnością nie powinna być osłabiona²⁶.

Niewątpliwie pozytywnie ocenić należy uwzględnienie w projekcie założeń sytuacji, w których monitoring wizyjny – z uwagi na zbyt dużą ingerencję w sferę prywatności – w żadnym wypadku nie będzie mógł być prowadzony. Przede wszystkim, wyłączona zostanie możliwość prowadzenia monitoringu wizyjnego wraz z przekazywaniem lub rejestracją dźwięku. Co istotne, zakaz ten nie będzie się odnosił do systemów wykorzystujących aktywację akustyczną. Wydaje się, iż w tym miejscu projektodawca powinien poczynić odpowiednie zastrzeżenie, dotyczące gwarancji braku możliwości zapisywania dźwięku – zarówno w związku z zastosowanymi rozwiązaniami technicznymi, jak i wykorzystywanym oprogramowaniem.

Ponadto, projekt założeń przewiduje zakaz prowadzenia monitoringu w miejscach, gdzie mogłoby to naruszać godność człowieka (np. toaletach, czy przebieralniach). Niemniej słusznie zwraca się uwagę, iż zakaz ten powinien być rozciągnięty na miejsca i sytuacje, w których może dojść do naruszenia tajemnicy osoby monitorowanej (np. w trakcie wpisywania kodu PIN w bankomacie czy urządzeniu elektronicznym)²⁷.

Projektodawca przewidział również zakaz stosowania atrap kamer, argumentując to faktem, iż prowadzenie monitoringu wizyjnego jest jednym z przejawów ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne, a atrapy kamer powodować mogą poczucie ingerencji w prywatność jednostki, stwarzając jednocześnie mylne po-

²⁶ W. Klicki, M. Szumańska..., s. 3.

²⁷ Uwagi do projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym zgłoszone przez GIODO, s. 20.

czucie zwiększonego poziomu bezpieczeństwa. Niestety, w projekcie założeń zakaz ten przewidziany jest wyłącznie w odniesieniu do systemów funkcjonujących w otwartej przestrzeni publicznej. Projektodawca przyjął, iż poczucie ingerencji w prywatność oraz wpływ na poczucie bezpieczeństwa i zachowania jednostki najwyraźniej w innych przestrzeniach nie występuje. Założenie to jest oczywiście błędne. Stwierdzić należy, że takie rozwiązanie stanowi kolejną rażącą i nieuzasadnioną dysproporcję w zakresie ochrony jednostki, zachodzącą pomiędzy otwartą przestrzenią publiczną, a zamkniętą przestrzenią przeznaczoną do użytku publicznego.

Wydaje się zatem, iż z uwagi na duże zróżnicowanie przygotowywanej regulacji w poszczególnych rodzajach przestrzeni publicznej (w szczególności w relacji do zakładanego podstawowego jej celu), dokonanie jej ogólnej i jednoznacznej w obecnej formie projektu założeń wydaje się być zadaniem niemożliwym. Z jednej bowiem strony nie ulega wątpliwości, iż istnieje rzeczywista, narastająca potrzeba ochrony sfery prywatności jednostek przed nadmierną ingerencją coraz powszechniej wykorzystywanych systemów monitoringu wizyjnego. Z tego powodu podjęcie działań mających na celu zapewnienie tej ochrony należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Nie sposób nie zauważyć, iż dążenia mające na celu stworzenie zasad prowadzenia monitoringu wizyjnego w dużej części nawiązują do europejskich standardów²⁸, a sam sposób uregulowania tej materii w jednym akcie będzie jednym z niewielu na skalę europejską. Z drugiej jednak strony, dla pełnej realizacji wyrażonych w projekcie założeń celów, konieczne są dość znaczące jego modyfikacje. Oprócz wymienionych w niniejszym opracowaniu niedostatków, zwrócić należy uwagę, iż projekt nie odnosi się do niektórych typów kamer niewątpliwie często funkcjonujących w przestrzeni publicznej, w szczególności do wideorejestratorów instalowanych w pojazdach prywatnych. Ponadto, w projekcie nie uwzględniono kamer przenośnych oraz mobilnych centrów monitoringu, które wykorzystywane są przez podmioty publiczne.

Z tych powodów, pomimo niewątpliwie palącej potrzeby regulacji tej materii, pożądana wydaje się być wstrzeźliwość. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż istotnych zastrzeżeń do obecnego kształtu projektu jest zbyt wiele. Dlatego też – pomimo niewątpliwie dużej presji zarówno ze strony społeczeństwa, jak i podmiotów publicznych – projektodawca powinien jeszcze raz pochylić się nad zagadnieniami poruszonymi w niniejszym opracowaniu i opracować je w sposób, który zapewniałby możliwie najpełniejszą realizację założonego celu regulacji.

²⁸ Jak chociażby *Karta demokratycznego zastosowania monitoringu wizyjnego (Charter for a democratic use of video-surveillance)* opracowana przez EFUS.

Rola obywateli w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego w świetle wyników badań empirycznych

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie roli obywateli w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym w świetle całościowych wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego „Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przestępczości”¹. Współcześnie nikt już nie kwestionuje konieczności zawierania partnerstw, koalicji na rzecz bezpieczeństwa. Policja nie jest już i nie może być wyłącznie odpowiedzialna za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego². Zwraca się uwagę, że lokalne wspólnoty (*local communities*) są często najlepszym miejscem do znalezienia najwłaściwszych i długoterminowych rozwiązań problemów związanych z przestępczością i zachowaniami społecznymi³. Dlatego też należy oddać mieszkańcom głos w zakresie formułowania priorytetów bezpieczeństwa lokalnej wspólnoty i umożliwiać im udział w działaniach na rzecz redukcji przestępczości⁴. Sir Ronnie Flanagan w raportach poświęconych ocenie sprawowania funkcji policyjnych (*policing*) jednoznacznie zwraca uwagę, że bezpieczeństwo na poziomie

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (nr umowy O N110369439). Badania od września 2010 do maja 2014 roku prowadził 13-osobowy zespół pod kierunkiem dr hab. Janiny Czapskiej, prof. UJ. Więcej informacji o projekcie można pobrać ze strony: www.koordynacja.confer.uj.edu.pl, (25.09.2015).

² Por. m.in. rozważania uzasadniające podjęcie projektu badawczego „Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przestępczości”, <http://www.koordynacja.confer.uj.edu.pl/badania/o-programie-badawczym>, (25.09.2015).

³ Home Office, *Building Communities, Beating Crime A better police service for the 21st century*, 11.2004, raport zaprezentowany parlamentowi brytyjskiemu dostępny na stronie: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251058/6360.pdf, (25.09.2015), s. 47.

⁴ Tamże, s. 40.

lokalnym (*community safety*) nie jest już dłużej zarezerwowane dla Policji, ale musi być realizowane w ramach lokalnego partnerstwa, uwzględniającego aktywność różnych podmiotów i zarządzanie sąsiedztwem jako szerszą całością⁵.

Omawiane badania koncentrowały się na interdyscyplinarnej analizie współczesnych metod koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa w Polsce na tle rozwiązań europejskich. Stąd też szczególne miejsce przypisano ocenie polskich mechanizmów prawnych w tym zakresie, a mianowicie realizacji ewentualnej koordynacyjnej funkcji powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku (dalej skrótowo „komisja”). Szerzej zagadnienie to omawiają Anna Okrasa oraz Michalina Szafrąńska w jednym z artykułów pracy zbiorowej poświęconej wynikom ww. badań empirycznych⁶. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że potencjał koordynacyjny komisji zupełnie nie został wykorzystany i do rzadkości należą te, które spotykają się nie tylko w celu realizacji ustawowych zadań, ale też podejmują się diagnozy występujących lokalnie problemów i monitorują ich występowanie, wyznaczają kierunki działań innych podmiotów, angażują w przygotowanie lokalnych programów prewencyjnych⁷.

W pierwszej części artykułu pokrótce zostanie omówiony projekt badawczy ze szczególnym uwzględnieniem metodyki badań empirycznych. Następnie zaprezentowane zostaną najważniejsze wnioski płynące z rekonstrukcji roli obywateli w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym w oparciu o wyniki analizy sprawozdań powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku, powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, ankiet pocztowych adresowanych do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu. Rozważania obejmą w szczególności formy udziału mieszkańców (obywateli) w działaniach prewencyjnych oraz konteksty występowania wyspecjalizowanych podmiotów pozapolicyjnych (prywatnych firm ochrony osób i mienia) w świetle całościowych wyników badań. Z perspektywy opinii respondentów biorących udział w wywiadach terenowych zostanie ujęta ocena społecznego zaangażowania obywateli w zapewnianie bezpieczeństwa. Dane te posłużą sformułowaniu wniosków w zakresie korzyści i zagrożeń wynikających z przekazywania części zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego na rzecz podmiotów takich jak osoby fizyczne, podmioty gospodarcze (w tym wspomniana-

⁵ R. Flanagan, *The Review of policing. Interim report*, 09.2007, p. 20 (*The point is clear, community safety is no longer the sole preserve of the police. Far more can be achieved through close partnership working*), http://www.polfed.org/documents/Review_of_Policing_Interim_Report.pdf oraz tego samego autora *The Review of policing. Final report*, 02.2008, p. 67 (*Community safety is no longer the sole preserve of the police and must instead be at the heart of local partnership working, bringing together different agencies in a wider neighbourhood management approach*), http://www.polfed.org/documents/Review_of_Policing_Final_Report.pdf, (25.09.2015).

⁶ Więcej na ten temat: A. Okrasa, M. Szafrąńska, *Komisje bezpieczeństwa i porządku w świetle badań empirycznych* [w:] *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, J. Czapska (red.), Kraków 2014, s. 131.

⁷ Tamże, s. 164-165.

ne prywatne firmy ochrony osób i mienia), organizacje pozarządowe czy szersze partnerstwa – koalicje na rzecz bezpieczeństwa. Podsumowanie obejmie wnioski w zakresie kreowania współczesnej polityki angażowania obywateli w lokalne działania prewencyjne.

Metodyka projektu badawczego

Jak już wspomniano punktem wyjścia dla omawianych badań stało się „poszukiwanie optymalnych form organizacji lokalnego partnerstwa”⁸ („koalicji”, kooperacji) na rzecz bezpieczeństwa. Projekt badawczy objął interdyscyplinarną analizę metod koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa w Polsce na tle wybranych rozwiązań europejskich. Szczególną uwagę poświęcono przy tym roli powiatu jako tej jednostki samorządu terytorialnego, która pełni funkcję „istotnego węzła koordynacji wszelkich działań prewencyjnych i reaktywnych”⁹ służących zapobieganiu przestępczości, a także – poprzez powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku – organizuje owo „partnerstwo”, „kooperację” różnych podmiotów, które z racji ustawowego podziału zadań, możliwości, zainteresowań etc. angażują się wokół prewencji kryminalnej. Badaczy interesowała również rola prawa i instytucji prawnych w kreowaniu skutecznej koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa.

Powyższe uzasadniało przeprowadzenie trzech etapów badań. Pierwszym z nich była analiza treści rocznych sprawozdań komisji z lat 2007-2009 oraz programów obowiązujących w trakcie prowadzenia badań (jako datę graniczną przyjęto rok 2011). Analizie planowano poddać wszystkie ww. dokumenty (odpowiednio 1137 sprawozdań oraz 379 programów), jednak w toku badań okazało się, że mimo obowiązku ich przygotowania wyrażonego w art. 38 a ust. 2 pkt. 3 oraz 38b ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰ (dalej także u.s.p.), nie udało się pozyskać 15% sprawozdań oraz 24% programów (dodatkowo z 10% powiatów zespół badawczy otrzymał potwierdzenie, że program nie został uchwalony)¹¹. Ten etap badań prowadzono przy użyciu dwóch kwestionariuszy *on-line* obejmujących pytania zamknięte albo półotwarte, jedno- albo wielokrotnego wyboru. Poziom realizacji próby w poszczególnych województwach był

⁸ <http://www.koordynacja.confer.uj.edu.pl/badania/o-programie-badawczym>, (25.09.2015).

⁹ Tamże.

¹⁰ Dz.U. z 2013, poz. 595 (tekst jednolity ze zmianami).

¹¹ Tym samym analizie poddano 972 sprawozdania i 250 programów. Szerzej o trudnościach związanych z prowadzeniem badań piszą A. Okrasa i M. Szafrąńska w cytowanym artykule: *Komisje bezpieczeństwa...*, s. 133-139 oraz K. Jurzak-Mączka w artykule: *Powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w świetle wyników badań empirycznych* zamieszczonym w cytowanej pracy zbiorowej pod red. J. Czapskiej, s. 188-193.

zróżnicowany tak w odniesieniu do sprawozdań¹², jak i programów¹³. Perspektywa przyjęta w toku badań ilościowych, nie koncentrująca się w pełni na roli obywateli w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, jak też opisane szerzej w cytowanej już pracy zbiorowej podsumowującej wyniki projektu, wymagają poczynienia istotnego zastrzeżenia. Mianowicie wyłaniający się w tym artykule obraz aktywności obywateli stanowi wyłącznie odzwierciedlenie treści sprawozdań i programów. Nie wyklucza to oczywiście, że rzeczywista działalność obywateli w tej sferze odbiega od wizerunku prezentowanego w analizowanych dokumentach. Z tego też względu kolejne etapy badań miały na celu przede wszystkim uzupełnienie danych zebranych w oparciu o analizę treści.

W drugim etapie zwrócono się do wszystkich starostów i prezydentów miast na prawach powiatu (jako przewodniczących powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku) z kwestionariuszem ankiety pocztowej¹⁴. Odpowiedzi udzieliło 176 powiatów, co stanowi 46% realizacji próby. Ostatni etap stanowiły badania terenowe – wywiady pogłębione z przedstawicielami podmiotów i instytucji najbardziej zaangażowanych w koordynację lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa. Dobór próby był w tym wypadku celowy, tj. w oparciu o wcześniejsze etapy badań wyłoniono 20 powiatów „wyróżniających się szczególnie sprawną koordynacją działań prewencyjnych sprawowaną przez komisje bezpieczeństwa i porządku lub inne podmioty”¹⁵ oraz wylosowano 32 (po jednym powiecie i mieście na prawach powiatu z każdego województwa). Tym samym w oparciu o wcześniej przygotowany scenariusz wywiadu przeprowadzono co najmniej trzy rozmowy w każdym z 52 powiatów. Celem tych badań jakościowych było m.in. zebranie opinii na temat aktywności mieszkańców powiatu w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego, oceny stopnia zaangażowania tej grupy oraz zbadanie gotowości do współpracy z mieszkańcami (por. zaprezentowane niżej wyniki kazusu).

Wybrane wyniki badań ilościowych odnoszące się do roli obywateli w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym

Jak wynika z analizy sprawozdań powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku ustawowy skład tych gremiów, o którym mowa w art. 38a ust. 5 u.s.p., jedynie sporadycznie poszerzano o przedstawicieli organizacji pozarządowych

¹² Por. A. Okrasa, M. Szafrńska, *Komisje Bezpieczeństwa...*, s. 137.

¹³ Por. K. Jurzak-Mączka, *Powiatowe programy...*, s. 190-191.

¹⁴ Treść ankiety została zamieszczona w cytowanej pracy zbiorowej, s. 562-569. Więcej: <http://www.koordynacja.confer.uj.edu.pl/badania/o-programie-badawczym>, (25.09.2015). Więcej informacji na temat dwóch ostatnich etapów badań – por. A. Okrasa, M. Szafrńska, s. 160-161 oraz J. Czapska, *Realistyczna triada, czyli jak można badać koordynację lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa* [w:] *Koordynacja działań...*, J. Czapska (red.), s. 20-21.

¹⁵ <http://www.koordynacja.confer.uj.edu.pl/badania/o-programie-badawczym>, (25.09.2015).

(4% przeanalizowanych sprawozdań). Podobnie rzadko (6%) zapraszano takie osoby na posiedzenia komisji. Relatywnie często powoływano je do podstawowego składu komisji – zdecydowanie częściej w powiatach (19%) niż w miastach na prawach powiatu (7%)¹⁶. W treści sprawozdań niezwykle rzadko (12%, tj. 117 sprawozdań) można było zauważyć współpracę komisji z innymi podmiotami, w szczególności zaś z mieszkańcami, przedstawicielami biznesu czy organizacjami pozarządowymi. Najbardziej interesujące przykłady takiej współpracy obejmowały: podpisanie porozumienia z dostawcami usług telekomunikacyjnych i energetycznych służącego przeciwdziałaniu kradzieżom i dewastacji infrastruktury (Bytom)¹⁷ oraz powołanie (powiat przeworski) grupy roboczej do realizacji programu „Przyjazne środowisko lokalne”, w skład której weszli przedstawiciele samorządu, administracji osiedli, wspólnoty mieszkaniowe, Policja, straż pożarna i straż miejska¹⁸. W powiecie tarnogórskim na posiedzenie komisji zaproszono eksperta Polskiej Izby Systemów Alarmowych – biegłego sądowego z zakresu systemów zabezpieczenia mienia i osób, który wygłosił prezentację poświęconą projektowi budowy monitoringu wizyjnego w Tarnowskich Górach¹⁹.

Jeśli chodzi o role przypisywane obywatelom w powiatowych programach, stosunkowo często byli wskazywani jako podmioty powołane do ich realizacji. Najczęściej, bo w 68% przeanalizowanych programów, jako wykonawców poszczególnych działań wskazywano organizacje pozarządowe i przedsiębiorców²⁰ (odpowiednio w 172 i 171 dokumentach), w 58% (146 programów) społeczność lokalną²¹. Stosunkowo rzadko, bo tylko w 43% (108) przeanalizowanych programów, ich cel stanowiła aktywizacja społeczności lokalnych. W artykule „Społeczne funkcje powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego” E. Radomska przeprowadziła dogłębną analizę pojęcia „społeczności lokalnej” z perspektywy socjologicznej²². Na potrzeby tego artykułu wystarczy stwierdzić, że do analizy treści programów do tej kategorii zaliczono: podmioty zarządzające i gospodarujące zasobami mieszkaniowymi (spółdzielnie mieszkaniowe, administratorzy budynków mieszkalnych, wspólnoty mieszkaniowe, rady/komitety osiedlowe etc.)²³, rodziców²⁴ oraz wska-

¹⁶ A. Okrasa, M. Szafrńska, *Komisje bezpieczeństwa...*, s. 144-145.

¹⁷ Tamże, s. 146.

¹⁸ Tamże, s. 147.

¹⁹ Tamże, s. 147.

²⁰ Wśród przedsiębiorców najczęściej wskazywano przedstawicieli firm ochrony osób i mienia.

²¹ K. Jurzak-Mączka..., s. 203.

²² E. Radomska, *Społeczne funkcje powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego* [w:] *Koordynacja działań...*, J. Czapska (red.), s. 253-257.

²³ Zostali wskazani jako realizatorzy w 118 programach.

²⁴ Zostali wskazani jako realizatorzy w 54 programach.

zaną *expressis verbis* „społeczność lokalną”²⁵. Obywatele właściwie nie brali udziału w procesie tworzenia programu, za wyjątkiem sporadycznej aktywności konsultacyjnej poprzedzającej jego uchwalenie²⁶.

Wyniki analizy ww. dokumentów pozwalają wysunąć tezę o nikłej roli obywateli w działaniach na rzecz bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, mimo znacznego potencjału, jaki tkwi w komisjach bezpieczeństwa i porządku oraz powiatowych programach. Wydaje się, że programy powinny stanowić instrument strategicznego zarządzania bezpieczeństwem lokalnym uwzględniający innowacyjne dobre praktyki aktywizujące lokalną społeczność wokół idei *community safety*²⁷. Niestety w obecnej postaci są zaledwie „częściowym narzędziem społecznej mobilizacji”²⁸.

Rola organizacji pozarządowych w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym w świetle wyników badań jakościowych

Jak słusznie zauważyła K. Struzińska tendencja do kształtowania koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa wokół działających na terenie powiatu organizacji pozarządowych wydaje się jedną z najbardziej istotnych²⁹. Można dostrzec gotowość lokalnych władz do współdziałania z takimi podmiotami. Niejednokrotnie działania, które trudno byłoby zrealizować w ramach struktur urzędu miasta czy starostwa, łatwiej podjąć organizacji pozarządowej. Szczególnie, że mieszkańcy działający w NGO często aktywizują członków rodziny i swoich znajomych, co daje tym organizacjom dodatkową przewagę w postaci możliwości dotarcia do szerszej grupy odbiorców działań prewencyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje także możliwość pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania aktywności profilaktycznej.

Pośród przykładów współpracy na rzecz bezpieczeństwa wykraczającej poza aktywność narzuconą obowiązującymi przepisami warto wymienić powołanie w Radomiu stowarzyszenia „Bezpieczne Miasto”, któremu przewodniczy prezydent miasta. Za pośrednictwem tej organizacji realizowanych jest sześć kluczowych programów³⁰:

²⁵ Została wskazana jako realizator w 49 programach. Por. E. Radomska, *Społeczne funkcje...*, przypis 25, s. 234 oraz s. 259.

²⁶ Tamże, s. 245-246 oraz 251-252.

²⁷ Por. K. Jurzak-Mączka, *Powiatowe programy...*, s. 220.

²⁸ E. Radomska..., s. 244 oraz 251-252.

²⁹ K. Struzińska, *Narzędzia koordynacji – przykłady skutecznych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa* [w:] *Koordynacja działań...*, J. Czapska (red.), s. 267.

³⁰ Opis programów został przygotowany w oparciu o wypełniony przez przedstawiciela miasta Radom kwestionariusz ankiety pocztowej. Więcej: A. Okrasa, *Koordynacja działań lo-*

- „Bezpieczna Ulica” stanowiący wyraz współpracy stowarzyszenia, Policji, straży miejskiej, straży pożarnej, prezesów spółdzielni mieszkaniowych, kierowników zespołów pracy socjalnej oraz mieszkańców. Program służy rozwojowi miejskiego monitoringu wizyjnego, wskazywaniu miejsc niebezpiecznych, sporządzaniu analiz pracy monitoringu dla potrzeb służb porządkowych, zwiększeniu szybkości reakcji służb dla ratowania życia ludzkiego.
- „Moje Osiedle” będący owocem współpracy stowarzyszenia, Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, zespołu szkół samochodowych, stowarzyszenia krav maga, klubu taekwondo, stacji pogotowia ratunkowego i Policji mający na celu likwidację anonimowości na osiedlu, realizację programu „Czujny sąsiad”, prowadzenie kursów samoobrony kobiet, naukę chwytów obezwładniających, edukację, jak nie stać się ofiarą przestępstwa oraz zabezpieczyć mienie, naukę pierwszej pomocy.
- „Przyjazna Szkoła”, w ramach którego współpracę podjęli: stowarzyszenie, szkoły podstawowe i gimnazjalne, Policja, PKP, stacja pogotowia ratunkowego oraz straż pożarna. Program obejmuje organizację konkursów dla dzieci i młodzieży oraz cyklu pogadek na temat szkodliwości używania narkotyków i dopalaczy, uzależnienia od hazardu (szczególnie w odniesieniu do gier zwanych „jednorękim bandytą”). Nadto w ramach programu uczniowie uczą się zasad bezpieczeństwa w drodze do szkoły oraz bezpiecznego korzystania z przejazdów kolejowych (działania pod hasłem „Zatrzymaj się i żyj”).
- „Szczęśliwa Rodzina” ogniskuje stowarzyszenie, ośrodki interwencji kryzysowej, Policję oraz straż miejską wokół pomocy psychologicznej i prawnej dla rodzin dotkniętych zachowaniami przemocowymi, a także szkoleń nauczycieli na temat zjawiska przemocy w rodzinie.
- „Bezpieczny i Racjonalny Ruch Drogowy” to wynik współpracy stowarzyszenia, miejskiego zarządu dróg i komunikacji, wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, Policji, straży miejskiej, lokalnego automobilklubu. W ramach tego programu powołano zespół ds. poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, którego zadaniem jest m.in. zbieranie i realizacja wniosków mieszkańców dotyczących poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, znakowanie ulic, likwidacja absurdów drogowych.
- „Bezpieczny Senior” obejmuje z kolei współpracę stowarzyszenia, klubów seniora, Policji i straży miejskiej.

Z wypowiedzi respondentów wywiadów pogłębionych wynika bardzo pozytywny obraz aktywności profilaktycznych podejmowanych przez organizacje pozarządowe, szczególnie w kwestii bieżącego reagowania na powstające zagrożenia, wsparcia służb przy organizacji imprez masowych czy prowadzenia badań poczucia bezpieczeństwa³¹. O ile z danych ilościowych wynikało, że organizacje

kalnych na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przestępczości. Raport z badań ankietowych, Kraków 2012, s. 7. [praca niepublikowana].

³¹ Por. K. Struzińska, *Narzędzia koordynacji...*, s. 277.

pozarządowe odgrywają raczej minimalną rolę w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa³², o tyle respondenci (tak przedstawiciele samorządu powiatowego, jak i Policji) „byli gotowi przyznać organizacjom *non profit* status partnerów (...) w działaniach na rzecz ograniczania zagrożeń”³³. Interesujący okazał się mechanizm kooperacji między samorządem powiatowym a organizacjami pozarządowymi, dokonujący się za pośrednictwem specjalnie powołanych pełnomocników starosty, względnie podmiotów kolegialnych³⁴.

Uczestnicy wywiadów wypowiadali się o roli organizacji pozarządowych właściwie wyłącznie w odniesieniu do korzyści, jakie niesie za sobą „dzielenie się” zadaniami czy też wręcz przekazywanie części zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa lokalnego. Organizacje te mogą nie tylko blisko współpracować z administracją samorządową i służbami (w szczególności z Policją), inicjować aktywności na rzecz bezpieczeństwa i monitorować ich realizację, ale w niektórych przypadkach nawet przejąć rolę koordynatorów lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa. Z przeprowadzonych badań wynika, że niektóre – zwłaszcza te wyspecjalizowane w określonej dziedzinie – podmioty przejmują odpowiedzialność za wybrane aspekty lokalnego bezpieczeństwa. Taka profesjonalizacja zadań organizacji *non profit* może przynieść niebagatelne korzyści w sferze tak intensyfikacji działań prewencyjnych poświęconych określonemu zagadnieniu, jak też „gromadzeniu” ekspertów w danej dziedzinie, którzy w razie zagrożenia są dostępni „od ręki”³⁵. Osoby takie mogą ponadto prowadzić warsztaty dla mieszkańców na temat poszczególnych aspektów dbałości o własne bezpieczeństwo, prowadzić szkolenia dla funkcjonariuszy i urzędników odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Aktywność ta może być podejmowana nieodpłatnie, co ma niebagatelne znaczenie dla zazwyczaj niewielkich budżetów ww. instytucji. Działalność stowarzyszeń czy fundacji może zaowocować współpracą z lokalnymi przedsiębiorcami – na przykład z firmami ochrony osób i mienia podczas zabezpieczania imprez masowych czy korporacjami taksówkowymi (np. w sferze działań profilaktycznych adresowanych do kobiet³⁶). Rzadko jednak taki wyspecjalizowany podmiot może zająć się kompleksowo bezpieczeństwem na lokalnym poziomie, co wynika tak z braku zasobów finansowych, jak i osobowych.

³² Jak wspomniano wcześniej taki obraz aktywności NGOś stanowił tylko i wyłącznie odzwierciedlenie treści analizowanych dokumentów.

³³ K. Struzińska, *Narzędzia koordynacji...*, s. 277.

³⁴ Szerzej na ten temat K. Struzińska, *Narzędzia koordynacji...*, s. 278.

³⁵ Por. w szczególności wypowiedź jednego z respondentów na temat znaczenia, jakie w razie potrzeby prowadzenia prac poszukiwawczych lub ratunkowych ma dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo możliwość zebrania w ciągu kilku godzin kilkudziesięciu właściwie przygotowanych członków stowarzyszenia. Więcej: K. Struzińska, *Narzędzia koordynacji...*, s. 284.

³⁶ Por. niezwykle interesującą inicjatywę z Zielonej Góry szerzej opisaną przez K. Struzińską, s. 286.

Gotowość mieszkańców do działań w formie patroli obywatelskich – analiza zagrożeń i korzyści w świetle opinii respondentów

Badaczom zależało na zebraniu w trakcie wywiadów pogłębionych jak najbardziej kompleksowej informacji o innowacyjnych, godnych naśladowania działaniach prewencyjnych w powiatach. Jedno z istotnych zagadnień obejmowało udział społeczności lokalnej w tego typu aktywności. Tę część wywiadu otwierał zaproponowany przez zespół badawczy kazus:

Do Pana/Pani zgłasza się bardzo rozentuzjasmowana grupa kilkorga mieszkańców powiatu zatroskanych o bezpieczeństwo lokalne. Chcą oni brać czynny udział w działaniach mających na celu ograniczanie przestępczości. Zaproponowali między innymi powołanie nocnych patroli obywatelskich oraz wyrazili chęć wzięcia udziału w innych przedsięwzięciach. Czy i w jaki sposób według Pana/Pani powinna być spożytkowana energia mieszkańców?

Celowo odwołało się tu do wyjątkowej gotowości mieszkańców do działania (choć w kontrowersyjnej formie patroli obywatelskich³⁷), umożliwiając respondentom swobodną wypowiedź na temat pożądanego stopnia „zagospodarowania” tej energii. Uczestnicy wywiadów prezentowali raczej opinie sceptyczne wobec inicjatywy patroli obywatelskich, choć zdarzały się też głosy entuzjastyczne.

Respondenci, którzy wskazywali, że taka inicjatywa jest pożądana, zwracali uwagę na poważne trudności organizacyjno-prawne związane z tworzeniem patroli obywatelskich. W szczególności podkreślali, że brak regulacji prawnych w tym zakresie utrudnia przypisanie zakresu działań takich „formacji” oraz odpowiedzialności za podejmowane przez nie aktywności. W opinii uczestników wywiadów, którzy byliby gotowi wesprzeć taką inicjatywę, konieczne byłoby jasne określenie tego, kto i jak powinien wyszkolić taką grupę mieszkańców. Osoby te nie wyobrażały sobie wysłania na ulicę osób nieprzygotowanych do patrolowania. Podkreślały konieczność doprecyzowania zadań, jakie miały być przypisane patrolom (w szczególności, czy mieszkańcy mieliby za zadanie tylko zniechęcać sprawców przestępstw lub wykroczeń swoją obecnością³⁸, czy może już reagować na naruszenia porządku lub przestępstwa).

³⁷ Analizując różnorodne formy społecznej partycypacji w zapewnianiu bezpieczeństwa J. Czapska stwierdziła, że patrole obywatelskie „stanowią najbardziej ofensywną, nawet agresywną formę udziału obywateli w prewencji kryminalnej” (s. 123). Szersza krytyczna analiza tego zagadnienia – por. J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2004, s. 123-136.

³⁸ Przedstawiciel Policji zwrócił uwagę na możliwość przypisania takim patrolom czysto profilaktycznego znaczenia: „(...) można by go [patrol] zaopatrzyć w kamizelki odbłaskowe – z daleka nie widać, czy jest to kamizelka policyjna czy niepolicyjna, więc swoją rolę może pełnić. I w tym bym widział udział takich patroli, bo działania bardziej operacyjne – te tematy zostawiłbym Policji” [powiat żarski].

Większość respondentów opowiadała się przeciwko możliwości delegowania uprawnień Policji czy straży gminnych/miejskich na zwykłych obywateli. Zwracali uwagę, że w obecnym stanie prawnym działania mieszkańców musiałyby się ograniczać do obywatelskiego ujęcia sprawcy i wezwania Policji lub straży. Skoro zaś te „uprawnienia” przysługują każdemu, nie ma potrzeby tworzenia patroli tylko w tym celu. Zauważali ryzyko dla życia i zdrowia uczestników takich przedsięwzięć, w sytuacji gdy byłiby swego rodzaju „nieformalnymi funkcjonariuszami”. Trudno byłoby uznać ich za funkcjonariuszy publicznych i tym samym zapewnić im prawną ochronę adekwatną do ryzyka, jakie niesie za sobą udział w patrolach. Brak regulacji prawnych nie wyklucza jednak możliwości, „aby wójt wpisał takie osoby do formacji obrony cywilnej, nada im przydziały organizacyjno-mobilizacyjne – taki zabieg daje ubezpieczenie w czasie prowadzenia akcji. W zakresie przeszkolenia tych osób zaproponowano stworzenie drużyn porządkowo-ochronnych” [przedstawiciel starostwa powiatu mieleckiego].

Pojawiały się także wątpliwości związane z możliwością „przekroczenia uprawnień” (np.: nielegalne zatrzymanie siłą osoby) przez osoby uczestniczące w patrolu, co mogłoby się wiązać z odpowiedzialnością cywilną lub wręcz karną. Zauważano również, że taki patrol mógłby być wykorzystywany w mniej szlachetnym celu: załatwienia sporów sąsiedzkich, pozyskania miejsc parkingowych czy próby uzyskania korzyści majątkowych za wykonywaną „służbę”³⁹.

Przytaczano też szereg potencjalnych problemów o naturze czysto organizacyjnej. Z uwagi na brak przepisów i tradycji funkcjonowania patroli w Polsce nie byłoby wiadomo, kto nadzorowałby działalności takich grup, kto koordynowałby ich zadania, jaką rolę pełniłyby w gminie lub powiecie, kto odpowiadałby za ich wyposażenie i przeszkolenie.

Wskazywano również na problemy pozaprawnej natury wiążące się z możliwością zaistnienia takich patroli. Podkreślano przy tym, że z uwagi na niewykształcone społeczeństwo obywatelskie w Polsce, zanik lub rozkład wspólnot lokalnych powstawanie takich grup jest praktycznie niemożliwe. „My już nie mamy (...) małych ojczyzn, to nie jest tak, że na osiedlu grupa ludzi z tej samej klatki się zna” [przedstawiciel straży miejskiej, Gorzów Wielkopolski]. Jeżeli mieszkańcy nie znają swoich najbliższych sąsiadów, jeżeli nie myślą o swojej roli w zapewnieniu dobrostanu społeczności lokalnej, to organizowanie wspólnych sąsiedzkich patroli jest dalece nieprawdopodobne. Brakuje lokalnych liderów, którzy udźwignęliby taką odpowiedzialność. Niektórzy respondenci ze smutkiem zauważali, że mieszkańcy angażują się raczej w działania „przeciw”, a nie „na rzecz czegoś” w powiecie, że częściej utrudniają sprawowanie funkcji policyjnych, niż chcą w nich uczestniczyć.

Jednocześnie respondenci wskazywali szereg możliwości alternatywnego spożytkowania tej „energii obywatelskiej”. Przedstawiciele Policji proponowali tworzenie wspólnych patroli policyjno-obywatelskich lub też wsparcie działań dziel-

³⁹ Inicjatywie patroli obywatelskich zarzucano także zbytne podobieństwo do ORMO, co wykluczałoby możliwość zdobycia zaufania społecznego.

nicowych miejscowymi liderami. Potencjał takich lokalnych aktywistów proponowano wykorzystać, poprzez ich zaangażowanie w prace powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku z głosem doradczym. Postulowano również utworzenie stowarzyszenia, zespołu lub grupy roboczej, które mogłyby skupić mieszkańców powiatu wykazujących chęć do działania. Taka na poły formalna organizacja zajmowałaby się przekazywaniem informacji o potencjalnych zagrożeniach do poszczególnych służb, angażowałaby się w działalność profilaktyczną, dbała o edukację. Pozwoliłoby to na spożytkowanie pozytywnej energii mieszkańców bez wystawiania ich na niebezpieczeństwa. Taka organizacja działałaby jak „bezpiecznik” danej okolicy: monitorowałaby sytuację, dostrzegała zagrożenie i bezzwłocznie reagowałaby przekazując informację na przykład Policji.

Przywołano także rozwiązanie sprzed lat stanowiące wspólną inicjatywę władz spółdzielni mieszkaniowej i Policji, które funkcjonowało na jednym z radomskich osiedli. Prezes spółdzielni wytypował osoby zalegające z opłatami za czynsz, które po uprzednim sprawdzeniu ich przez Policję, patrolowały wskazaną okolicę. Ich rola sprowadzała się w zasadzie do zawiadamiania o zdarzeniach Policji, gdyż nie wolno im było interweniować. Zwrócono uwagę, że idea patroli obywatelskich nie jest całkowicie nieznana. Przedstawiciel powiatu tucholskiego wskazał chociażby, że w latach 60. w niektórych sołectwach funkcjonowały takie patrole i co ważniejsze, bardzo dobrze się sprawdzały. „Sołtysi prowadzili zeszyty z listą wyznaczonych osób, które chodziły od gospodarstwa do gospodarstwa i przeganiały złodziei i tym podobnych. Obecnie musiałaby to być osoba przeszkolona, wyselekcjonowana – jednym słowem funkcjonariusz publiczny”. Jego zdaniem jednak z uwagi na szeroko pojmowany rozwój społeczny (zwiększenie się świadomości prawnej mieszkańców, silniejsza władza publiczna) patrole w takiej formie by się nie sprawdzały. „Od tego są straże gminne czy Policja. Rola obywatela powinna sprowadzać się przede wszystkim do użycia telefonu” [przedstawiciel tucholskiego powiatowego centrum zarządzania kryzysowego].

Respondenci zgodnie podkreślali, że służby nie mogą funkcjonować obok społeczeństwa, że konieczne jest współdziałanie i przekazywanie informacji. Rola obywatela powinna polegać na współpracy ze służbami, informowaniu o zagrożeniach w miejscu jego zamieszkania, pracy czy zabawy. Natomiast patrole powinny być organizowane i wykonywane przez profesjonalistów: policjantów, strażników gminnych/miejskich i pracowników licencjonowanych firm ochrony osób i mienia.

Rola mieszkańców powiatu oraz ocena stopnia zaangażowania lokalnej społeczności w działania na rzecz bezpieczeństwa w świetle opinii respondentów

Zdecydowana większość respondentów stwierdziła, że podstawową rolę, jaką mieszkaniom powiatu ma do odegrania w kontekście zapewniania bezpieczeństwa i porządku, jest rola „nadawcy” informacji o problemach i zagrożeniach. Innymi

słowy, obywatel to przede wszystkim, co zostało zasygnalizowane powyżej, źródło informacji oraz potencjalny świadek. Jednocześnie uczestnicy wywiadów zauważali, że mieszkaniec ma dużo więcej do zaoferowania i warto ten potencjał wykorzystać. Zdaniem przedstawiciela straży miejskiej w Przemyślu, formacje odpowiedzialne za zapewnianie bezpieczeństwa czy porządku bez pomocy mieszkańców nie są w stanie efektywnie wykonywać wszystkich swoich zadań. Im dalej posunięta będzie integracja służb, inspekcji i straży z mieszkańcami, tym efektywniej będą one działać.

Mieszkaniec jest więc także odbiorcą informacji profilaktycznej „nadawanej” przez szereg podmiotów zaangażowanych w zapewnianie porządku i szeroko rozumianego bezpieczeństwa. W świetle opinii respondentów przekazywanie społeczeństwu informacji o zagrożeniach jest w dalszym ciągu sprawą priorytetową, chociażby z uwagi na dynamicznie zmieniający się charakter tychże zagrożeń. Podkreśla się rolę „pracy u podstaw”, czyli szkolenia, uświadamiania dzieci i młodzieży, a dzięki nim docieranie do pokolenia rodziców i dziadków, co przynosi lepsze rezultaty niż próby bezpośredniego edukowania dorosłych.

Istotną rolę, jaką może, i zdaniem niektórych respondentów powinien, przyjąć mieszkaniec, jest rola oceniająca i kontrolująca działalność służb odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Niejednokrotnie podkreślono, że przemyślana i szczerza informacja zwrotna pozwala na doskonalenie się Policji, straży gminnych, ochotniczych straży pożarnych etc. Łączy się to z rolą mediów w procesie przekazywania informacji między mieszkańcami a służbami. Generalnie lokalne media chwalone są za wspieranie działań profilaktycznych i prewencyjnych, choć zwrócono również uwagę na to, że spotkać się można z opiniami jawnie niesprawiedliwymi i wykoślawiającymi obraz działań podejmowanych przez pracowników sektora bezpieczeństwa.

Cieszy również fakt, że w oczach niektórych respondentów mieszkańcy powiatów są bezcennymi, aktywnymi współuczestnikami działań prewencyjnych. Nie należą do wyjątkowej rzadkości mieszkańcy, którzy nie tylko postulują zmiany, ale także w sposób czynny projektują je i z pomocą innych wdrażają w życie. Są to zazwyczaj przedsięwzięcia takie jak: wprowadzanie zasad sąsiedzkiej czujności, organizowanie i odbudowywanie wspólnot lokalnych, dbanie o wygląd i stan infrastruktury osiedlowej. Częstym przejawem aktywności jest konsultowanie budowy lub modernizacji systemów monitoringu wizyjnego – mieszkańcy sami wskazują miejsca szczególnie niebezpieczne. Działania takie wspierane są nierzadko przez wykorzystywanie wiedzy o zagrożeniach mieszkańców-ekspertów (pracowników spółdzielni mieszkaniowych, emerytowanych policjantów, pracowników terenowych służb socjalnych i służb ochrony). Również identyfikacja zagrożeń w ruchu drogowym byłaby znacznie utrudniona bez pomocy obywateli. Debaty społeczne uznano za doskonały instrument komunikacji bezpośredniej pomiędzy Policją a obywatelami. Niektórzy respondenci podkreślali, że lepiej odwoływać się do istniejących organizacji (ochotniczych straży pożarnych, koła gospodyń wiejskich etc.) i lepiej wykorzystywać ich potencjał prewencyjny, aniżeli tworzyć nowe podmioty skupione wyłącznie na zapewnianiu bezpieczeństwa.

Ocena zaangażowania mieszkańców w działania na rzecz zapewniania bezpieczeństwa i porządku była niezwykle rozbieżna. Niestety, pomimo wskazywania istotnej roli i potencjału mieszkańców w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa, przeważały negatywne oceny stopnia tego zaangażowania. Wskazywano, ponownie powołując się na nierozwinięte lub nieistniejące społeczeństwo obywatelskie w Polsce, że mieszkańcy nie przejawiają faktycznego zainteresowania bezpieczeństwem swoim czy bliskich, wychodząc z założenia, że chronić ma Policja. Zaangażowanie określano wówczas, jako „nikłe” lub „niedostateczne”. Podnoszono również, że mieszkańcy aktywizują się tylko wtedy, gdy „źle się dzieje” albo kiedy można coś „ugrać”.

Należy jednak zaznaczyć, że respondenci przyczyn problemu z zaangażowaniem dopatrują się w zaszłościach kulturowo-historycznych, często sprowadzanych do „syndromu konfidenta”. Ludzie nie chcą się angażować, bo nie chcą wyjść na „kapusiów” lub też boją się odwetu, zemsty lub wykluczenia. I choć ten strach ciągle się zmniejsza, to jednak wymusza na niektórych służbach reagowanie na zgłoszenia anonimowe. Warto podkreślić, że część respondentów uważała, że problem niezgłaszania naruszeń prawa należy do przeszłości. Natomiast sprawą wymagającą aktywności służb jest mizerne angażowanie się mieszkańców w działania.

Nieliczni respondenci wypowiadali się zdecydowanie bardziej optymistycznie na temat stopnia zaangażowania lokalnej społeczności podkreślając, że jego poziom zauważalnie rośnie i zdarzają się już mieszkańcy, którzy czują się odpowiedzialni za bezpieczeństwo swojej okolicy. Obywatele udzielają się przede wszystkim za pośrednictwem stowarzyszeń i klubów, które mają coś wspólnego z bezpieczeństwem (członkowie lokalnych organizacji takich jak: „Bezpieczna Gmina”, OSP, WOPR, związki sportowe czy LOK). Wśród pozytywnych przykładów silnego zaangażowania społeczności można wymienić inicjatywę podjętą we współpracy z Policją z powiatu żarskiego na rzecz bezpieczeństwa ogródków działkowych oraz wzajemne pilnowanie pawilonów handlowych na targowisku w Łęknicy.

Dominujący w Europie trend rozwoju metod koordynacji lokalnych działań prewencyjnych zmierza w kierunku instytucjonalizacji partnerstw na rzecz bezpieczeństwa. Analizowane w niniejszym artykule komisje i programy mogą stanowić taki właśnie – instytucjonalny – element rozwiązań z zakresu *community safety partnership*. Nie można realizować długofalowych, strategicznych działań w sferze prewencji kryminalnej wyłącznie w oparciu o działania Policji, podobnie, jak nie można tych działań oprzeć wyłącznie na aktywności wolontariuszy – mieszkańców. Jednocześnie nie sposób realizować skoordynowanych działań w tej sferze nie opierając się na wielopodmiotowych partnerstwach, „koalicjach na rzecz bezpieczeństwa”, z uwzględnieniem jednak ryzyka ograniczonej skuteczności takich podmiotów⁴⁰. Warto zauważyć, że wspomniane trudności można w pewnej mierze załagodzić, podchodząc do każdego z partnerstw w sposób indywidualny i dopasowując ich konstrukcje do lokalnych warunków, potrzeb i możliwości.

⁴⁰ <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/badania/o-programie-badawczym>, (25.09.2015).

Wykorzystywanie potencjału płynącego z współczesnych narzędzi e-partycypacji daje niespotykaną wcześniej łatwość w uzyskiwaniu informacji o miejscowych warunkach i potrzebach. Pozwala również na szybkie i naturalne wyłanianie się liderów społeczności lokalnych⁴¹, wspomagając wytwarzanie się kultury współodpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek. W takim środowisku zdecydowanie prościej o dokonanie sensownego podziału zadań między poszczególnych aktorów lokalnej sceny bezpieczeństwa, w tym instytucji państwowych i samorządowych, podmiotów prywatnych i obywateli.

Powierzanie tej kwestii tylko jednemu podmiotowi nie jest ani efektywne, ani opłacalne, ani tym bardziej racjonalne. Jednocześnie rewidowanie zakresu odpowiedzialności poszczególnych aktorów sceny lokalnego bezpieczeństwa nie jest zadaniem łatwym. Z zaprezentowanych wyników badań wyłania się wielowymiarowy obraz roli obywateli (przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, „zwykłych” mieszkańców). Zachowują aktualność celne spostrzeżenia R. Flanagana, iż miarą sukcesu jest osiągnięcie stanu, w którym „właściwi ludzie na właściwych miejscach we właściwym czasie będą w partnerstwach wykonywali właściwe zadania na użytek publiczny”⁴².

⁴¹ Por. krakowską inicjatywę „Pogromcy bazgrołów”, która spontanicznie wyłania kolejnych lokalnych liderów zajmujących się aktywizacją mieszkańców wokół idei zamalowywania wulgarnych napisów, dbania o estetykę osiedli, wytwarzania więzi społecznych, www.pogromcybazgrolow.com, (29.09.2015). Także w tym wypadku można zaobserwować mechanizm ewolucji od oddolnych, spontanicznych działań „pogromców” w kierunku pewnych form instytucjonalizacji tej aktywności (włączania liderów w działania miejskich zespołów zadaniowych i grup roboczych zajmujących się przeciwdziałaniem nielegalnemu graffiti).

⁴² R. Flanagan, *The Review of policing. Final report*, 02.2008, p. 6 (*the right people in the right places at the right times, doing the right things, in partnership, for the public*).

Realizacja przez Policję zadań wynikających z ustawy o usługach detektywistycznych w latach 2003-2014

Ustawa o usługach detektywistycznych¹ określa zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych, prawa i obowiązki detektywów oraz zasady i tryb nadawania uprawnień do wykonywania usług detektywistycznych.

Zgodnie z art. 2 ustawy o usługach detektywistycznych są nimi czynności polegające na uzyskiwaniu informacji o osobach, przedmiotach i zdarzeniach, realizowane na podstawie umowy zawartej ze zleceniodawcą, w formach i w zakresach niezastrzeżonych dla organów i instytucji państwowych na mocy odrębnych przepisów, a w szczególności:

- w sprawach wynikających ze stosunków prawnych dotyczących osób fizycznych,
- w sprawach wynikających ze stosunków gospodarczych dotyczących:
 - a) wykonania zobowiązań majątkowych, zdolności płatniczych lub wiarygodności w tych stosunkach,
 - b) bezprawnego wykorzystywania nazw handlowych lub znaków towarowych, nieuczciwej konkurencji lub ujawnienia wiadomości stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa lub tajemnicę handlową,
- sprawdzanie wiarygodności informacji dotyczących szkód zgłaszanych zakładom ubezpieczeniowym,
- poszukiwanie osób zaginionych lub ukrywających się,
- poszukiwanie mienia,
- zbieranie informacji w sprawie, w której toczy się postępowanie karne, postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe albo inne, jeżeli w toku postępowania można zastosować przepisy prawa karnego.

¹ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o usługach detektywistycznych, Dz.U. z 2002, Nr 12, poz. 110.

Zlecniodawcą tych czynności nie mogą być jednak organy prowadzące lub nadzorujące postępowania w tych sprawach.

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej² i wymaga uzyskania wpisu do rejestru działalności detektywistycznej. Przedmiotowy rejestr, zgodnie z art. 17 ustawy, prowadzi minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Podkreślić należy, że wykonywanie czynności detektywistycznych, o których mowa w art. 2 ustawy, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wymaga posiadania licencji detektywa, zwanej „licencją”. Zatem detektywem w rozumieniu ustawy jest osoba posiadająca licencję i tylko taka osoba może używać tytułu zawodowego detektywa.

Licencja wydawana jest na czas nieoznaczony, a za jej wydanie pobierana jest opłata.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji detektywa³, ustala się ją w wysokości 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z ostatniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Opłata za wydanie duplikatu licencji detektywa wynosi 20% ww. kwoty. Aktualnie opłata za wydanie licencji detektywa wynosi 1927 złotych 44 grosze⁴. Opłaty te stanowią dochód budżetu państwa i wnoszone są przed wydaniem licencji detektywa lub jej duplikatu do kasy lub na rachunek bankowy właściwej terytorialnie komendy wojewódzkiej Policji.

O wydanie licencji detektywa, zgodnie z art. 29 ustawy, może obecnie ubiegać się osoba jeżeli:

- posiada obywatelstwo polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub przysługuje jej, na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa Unii Europejskiej, prawo do podjęcia zatrudnienia lub wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ukończyła 21 lat,
- posiada wykształcenie co najmniej średnie,
- ma pełną zdolność do czynności prawnych,

² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004, Nr 173, poz. 1807.

³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2002 roku w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji detektywa, Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1557.

⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 sierpnia 2015 roku w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2015 r., M.P. z 2015, Nr 720.

- nie toczy się przeciwko niej postępowanie o umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- nie została zwolniona dyscyplinarnie z Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, wojska, prokuratury, sądu lub z innego urzędu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej lub innym państwie w okresie ostatnich 5 lat,
- posiada pozytywną opinię komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania, sporządzoną na podstawie aktualnie posiadanych informacji przez Policję albo – w przypadku obywatela innego państwa – przez organ odpowiedniego szczebla i kompetencji państwa, właściwego ze względu na miejsce jej zamieszkania,
- posiada zdolność psychiczną do wykonywania czynności detektywistycznych, o których mowa w art. 2 ustawy, stwierdzoną orzeczeniem lekarskim,
- legitymuje się dokumentem potwierdzającym odbycie szkolenia w zakresie zagadnień ochrony danych osobowych, ochrony informacji niejawnych, przepisów regulujących prawa i obowiązki detektywa oraz zasad wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych.

Zgodnie z art. 35 ustawy licencję detektywa wydaje, odmawia jej wydania, zawiesza lub cofa, w drodze decyzji administracyjnej, komendant wojewódzki Policji właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o wydanie licencji, a w przypadku osoby niemającej miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Komendant Stołeczny Policji. Komendant wojewódzki Policji odmawia wydania licencji, jeżeli osoba ubiegająca się o jej wydanie nie spełnia wymogów, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy (art. 37 ust. 1 u. o usługach detektywistycznych). Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy, komendant wojewódzki Policji cofa i zatrzymuje licencję, jeżeli detektyw przestał spełniać jeden z warunków, o których mowa w art. 29 ust. 1 o usługach detektywistycznych tj.:

- utracił pełną zdolność do czynności prawnych,
- został skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- nie posiada zdolności psychicznej do wykonywania czynności detektywistycznych, o których mowa w art. 2 ustawy, stwierdzonej orzeczeniem lekarskim,
- wniósł zawiadomienie na piśmie o zaprzestaniu wykonywania czynności detektywa.

Ponadto, zgodnie z art. 38 ust. 1 u. o usługach detektywistycznych, komendant wojewódzki Policji, w przypadku powzięcia wiadomości o wszczęciu postępowania karnego przeciwko detektywowi o przestępstwo przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, życiu, zdrowiu, mieniu, obrotowi gospodarczemu lub wolności, obligatoryjnie zawiesza prawa wynikające z licencji do czasu wydania prawomocnego orzeczenia w sprawie. Natomiast zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy, komendant wo-

jewódzki Policji, w przypadku powzięcia wiadomości o wszczęciu postępowania karnego przeciwko detektywowi o przestępstwo umyślne inne niż wymienione w ust. 1 ww. artykułu lub postępowania w sprawie o umyślne przestępstwo skarbowe, może zawiesić prawa wynikające z licencji do czasu wydania prawomocnego orzeczenia w sprawie.

W przypadku zawieszenia praw wynikających z licencji, komendant wojewódzki Policji zatrzymuje licencję. Organy uprawnione do prowadzenia postępowań karnych oraz postępowań w sprawach o przestępstwo skarbowe mają obowiązek powiadomić komendanta wojewódzkiego Policji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania detektywa o wszczęciu postępowania karnego przeciwko osobie posiadającej licencję.

Podkreślić należy, że wymogi dotyczące osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa, na przestrzeni obowiązywania ustawy o usługach detektywistycznych, ulegały zmianie. Dlatego też możemy wyodrębnić trzy okresy obowiązywania ustawy o usługach detektywistycznych:

- od marca 2002 roku do 10 lipca 2011 roku – kiedy to osoba ubiegająca się o wydanie licencji detektywa musiała zdać egzamin na licencję detektywa organizowany przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji,
- od 11 lipca 2011 roku do 31 grudnia 2013 roku – kiedy to osoba ubiegająca się o wydanie licencji detektywa musiała zdać egzamin na licencję detektywa organizowany przez Komendanta Głównego Policji,
- od dnia 1 stycznia 2014 roku do chwili obecnej – kiedy to osoba ubiegająca się o wydanie licencji detektywa musi odbyć szkolenie w zakresie zagadnień ochrony danych osobowych, ochrony informacji niejawnych, przepisów regulujących prawa i obowiązki detektywa oraz zasad wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych.

Okres obowiązywania ustawy o usługach detektywistycznych od marca 2002 roku do 10 lipca 2011 roku

Tak jak już wspomniano ustawa o usługach detektywistycznych weszła w życie w marcu 2002 roku. Z uwagi jednak na brak wszystkich aktów wykonawczych do tej ustawy, organy Policji, w pierwszym okresie jej obowiązywania, zostały pozbawione możliwości rozstrzygania decyzją postępowań administracyjnych w sprawach wydawania licencji detektywa. Z tego też powodu m.in. w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach nie były przyjmowane żadne wnioski o wydanie licencji detektywa.

W dniu 8 listopada 2002 roku opublikowane zostały rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowiące akty wykonawcze do ustawy o usługach detektywistycznych. Były to rozporządzenia:

- w sprawie składania wniosku o wydanie licencji detektywa⁵,

⁵ Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1556.

- w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji detektywa⁶,
- w sprawie trybu wnoszenia opłaty za egzamin osoby ubiegającej się o wydanie licencji na usługi detektywistyczne, jej wysokości oraz stawek wynagrodzenia egzaminatorów⁷,
- w sprawie egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa⁸.

Zgodnie z wówczas obowiązującym art. 29 ust. 3 pkt 2 ustawy o usługach detektywistycznych, warunkiem koniecznym do uzyskania licencji detektywa było złożenie egzaminu przed właściwą komisją. Do egzaminu mogła przystąpić osoba, która złożyła w komendzie wojewódzkiej Policji wniosek o wydanie licencji detektywa i wniosła opłatę za egzamin w wysokości 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z ostatniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Opłata ta musiała być wniesiona przez osobę ubiegającą się o wydanie licencji detektywa, najpóźniej na 3 dni przed przystąpieniem do egzaminu.

Zgodnie z dyspozycją art. 30 ust. 1 ustawy o usługach detektywistycznych komisję taką powoływał komendant wojewódzki Policji, a komisja przeprowadza egzamin nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy. Tryb powoływania komisji oraz przeprowadzenia egzaminu określało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa określało tryb i sposób powoływania komisji egzaminacyjnej⁹. Z przepisów tego rozporządzenia wynikało, że obowiązkiem komendanta wojewódzkiego Policji (Stołecznego) było:

- wystąpienie z wnioskiem – w terminie nie później niż 30 dni przed datą egzaminu o wyznaczenie przedstawiciela:
 - a) ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
 - b) ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania,
 - c) Komendanta Głównego Policji,
 - d) komendanta szkoły Policji,
 - e) prezesa sądu okręgowego,
 - f) prokuratora okręgowego,
 - g) środowisk naukowych, reprezentujących dziedziny wiedzy prawa cywilnego i karnego (materialnego i procesowego), kryminalistyki, kryminologii i wiktymologii oraz psychologii sądowej,
- powołanie komisji egzaminacyjnej na 7 dni przed terminem egzaminu oraz wyznaczenie przewodniczącego komisji spośród podległych sobie funkcjonariuszy,

⁶ Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1557.

⁷ Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1558.

⁸ Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1559.

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2002 roku w sprawie egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa określało tryb i sposób powoływania komisji egzaminacyjnej, Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1559.

- wystąpienie z wnioskiem do Centrum Szkolenia Policji o opracowanie tematów egzaminu pisemnego.

Z uwagi na ustawowo określony termin – do 31 grudnia 2002 roku – złożenia przez osoby fizyczne i przedsiębiorców wniosku do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wydanie zezwolenia, w miejsce dotychczasowej koncesji na wykonywanie usług detektywistycznych i obowiązkiem posiadania licencji detektywa przez osoby ubiegające się o wydanie takiego zezwolenia, **pierwszy egzamin dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa został przeprowadzony w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach 12 grudnia 2002 roku.** W skład komisji egzaminacyjnej wchodził przedstawiciel:

- ministra właściwego do spraw wewnętrznych – pracownik Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA,
- ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – pracownik Śląskiego Kuratorium Oświaty w Katowicach,
- Komendanta Głównego Policji – funkcjonariusz Policji KGP,
- Komendanta Szkoły Policji – funkcjonariusz Policji ze Szkoły Policji w Katowicach,
- przedstawiciel prezesa sądu okręgowego – sędzia Sądu Okręgowego w Katowicach,
- przedstawiciel prokuratora okręgowego – prokurator Prokuratury Okręgowej w Katowicach,
- przedstawiciel środowisk naukowych – pracownik naukowy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Przewodniczącym komisji egzaminacyjnej został funkcjonariusz Policji z Wydziału Postępowania Administracyjnych KWP w Katowicach.

Egzamin dla osób ubiegających się o licencję detektywa składał się z części pisemnej i ustnej. Tematy części pisemnej egzaminu opracowywane były przez Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i dostarczone komisji egzaminacyjnej w zamkniętych i opieczetowanych kopertach. Przewodniczący komisji egzaminacyjnej otwierał koperty i ogłaszał tematy uczestnikom egzaminu. Tematy egzaminu były, do chwili ich ogłoszenia, dokumentem poufnym w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych. Egzamin rozpoczynał się z chwilą ogłoszenia tematów.

Zakres tematów egzaminacyjnych dla osób ubiegających się o licencję detektywa określony został w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰ Tematy egzaminacyjne wyglądały następująco:

Blok ogólnoprawny

Temat I – Przepisy regulujące zasady wykonywania usług detektywistycznych.

Temat II – Wybrane elementy prawa karnego.

Temat III – Wybrane elementy prawa karnego procesowego.

¹⁰ Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1559.

Temat IV – Wybrane elementy prawa cywilnego oraz prawa rodzinnego i opiekuńczego.

Temat V – Wybrane elementy prawa cywilnego procesowego.

Temat VI – Wybrane elementy kryminalistyki.

Temat VII – Wybrane elementy kryminologii.

Temat VIII – Wybrane elementy wiktymologii.

Temat IX – Wybrane elementy psychologii sądowej.

Blok: przepisy dotyczące działalności niektórych organów państwa

Temat I – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Temat II – Przepisy dotyczące działalności Policji – zagadnienia wybrane.

Temat III – Przepisy dotyczące działalności Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu.

Temat IV – Przepisy dotyczące działalności Straży Granicznej – zagadnienia wybrane.

Blok: przepisy dotyczące ochrony informacji

Temat I – Ochrona danych osobowych.

Temat II – Ochrona informacji niejawnych.

Podkreślić należy, że osoby posiadające dyplom szkoły oficerskiej resortu spraw wewnętrznych lub tytuł magistra prawa zaliczane miały, bez egzaminu, tematy egzaminacyjne objęte programem szkoły wyższej. Zaliczeń takich dokonywała komisja egzaminacyjna na podstawie okazanego dyplomu. Ponadto osoby będące: policjantem, funkcjonariuszem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej lub posiadające świadectwo służby wydane przez jeden z wymienionych organów zaliczano bez egzaminu tematy dotyczące odpowiednio znajomości ustaw o: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej. Zaliczeń takich dokonywała komisja egzaminacyjna na podstawie legitymacji służbowej lub świadectwa służby.

Kryteria oceny części pisemnej były wskazywane przez Centrum Szkolenia Policji, które opracowywało tematy egzaminacyjne. Ocena z tej części egzaminu, podobnie jak i z części ustnej, mogła być pozytywna lub negatywna. Aby uzyskać ocenę pozytywną z części ustnej należało udzielić co najmniej 60% prawidłowych odpowiedzi na pytania zawarte w teście. Z uwagi na to, iż forma egzaminu ustnego nie została określona w rozporządzeniu w sprawie egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie licencji, do uznania komisji egzaminacyjnej pozostawiono sposób zadawania pytań – czy będą to pytania kierowane bezpośrednio do egzaminowanego, czy też będzie on losował zestawy pytań przygotowane przez komisję. W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach przyjęto zasadę, że pytania będą kierowane bezpośrednio do egzaminowanego.

Podkreślić należy, że w przypadku uzyskania przez egzaminowanego oceny negatywnej z egzaminu pisemnego, był on dopuszczany do części ustnej (brak zakazu

w przepisach). Komisja egzaminacyjna decydowała większością głosów o ocenie egzaminowanego. Wynikiem końcowym była ocena końcowa – pozytywna lub negatywna. Z egzaminu sporządzany był protokół, który podpisywał przewodniczący i członkowie komisji egzaminacyjnej. Protokół z egzaminu przekazywany był przez przewodniczącego komendantowi wojewódzkiemu Policji.

Rozporządzenie nie zawierało także przepisów dotyczących możliwości zdawania egzaminu poprawkowego. Również rozporządzenie MSWiA w sprawie trybu wnoszenia opłaty za egzamin osoby ubiegającej się o wydanie licencji na usługi detektywistyczne, jej wysokości oraz stawek wynagrodzenia egzaminatorów, nie stanowiło nic o opłacie za egzamin poprawkowy. Tym samym stronie nie przysługiwało prawo do egzaminu poprawkowego.

Należy zauważyć, że ustawa o usługach detektywistycznych w ówczesnie obowiązującym art. 29 ust. 3 wskazywała, że licencję detektywa wydaje się osobie, która spełniała następujące wymogi:

- posiadała obywatelstwo polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz biegłą znajomość języka polskiego,
- ukończyła 21 lat, posiadała wykształcenie co najmniej średnie, ma pełną zdolność do czynności prawnych,
- nie toczyło się przeciwko niej postępowanie karne lub postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe popełnione z winy umyślnej,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione z winy umyślnej,
- nie została zwolniona dyscyplinarnie z Policji, Straży Granicznej, Urzędu Ochrony Państwa, wojska, prokuratury, sądu lub z innego urzędu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej lub innym państwie członkowskim Unii Europejskiej w ciągu ostatnich 5 lat,
- posiadała nienaganną opinię wydaną przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania,
- oraz posiadała zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania czynności w zakresie usług detektywistycznych, stwierdzoną orzeczeniem lekarskim i złożyła egzamin przed właściwą komisją.

Osobie, która spełniała powyższe wymogi wydawana była licencja detektywa, na podstawie wydanej przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach decyzji administracyjnej. Licencja wydawana była na czas nieoznaczony, a za jej wydanie pobierana była opłata. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji detektywa, opłatę za wydanie licencji detektywa ustalono w wysokości 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z ostatniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Opłaty te stanowiły dochód budżetu państwa i wnoszone były przed wydaniem licencji detektywa lub jej duplikatu do kasy lub na rachunek bankowy właściwej terytorialnie komendy wojewódzkiej Policji.

W Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach pierwszy egzamin odbył się w grudniu 2002 roku, a ostatni w czerwcu 2011 roku. Egzaminy dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa odbywały się raz na 6 miesięcy. Łącznie przeprowadzonych zostało 19 egzaminów. W omawianym okresie tj. od marca 2002 roku do 10 lipca 2011 roku w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach złożonych zostało łącznie 125 wniosków o wydanie licencji detektywa. W toku przeprowadzonych postępowań administracyjnych wydano w tym okresie łącznie 69 licencji detektywa.

Rok	Liczba złożonych wniosków	Liczba osób, które uzyskały licencje detektywa
2002/2003	22	14
2004	27	19
2005	8	4
2006	16	8
2007	7	4
2008	8	5
2009	17	7
2010	11	3
do 10 lipca 2011	9	5
Łącznie	125	69

Tabela 1. Złożone wnioski i wydane licencje detektywa w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach w okresie od marca 2002 roku do 10 lipca 2011 roku

Okres obowiązywania ustawy o usługach detektywistycznych od 11 lipca 2011 roku do 31 grudnia 2013 roku

W dniu 11 lipca 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 26 listopada 2010 roku o zmianie ustawy o usługach detektywistycznych¹¹, która zmieniła zasadniczo dotychczas obowiązującą ustawę o usługach detektywistycznych. Jedną ze zmian było m.in. nadanie innego brzmienia art. 29 ustawy, regulującego kto może ubiegać się o wydanie licencji detektywa. Zmiana dotyczyła zagadnienie dotyczącego uprawnień Policji, konkretnie zapisów wynikających z pkt. 8, który obecnie otrzymał brzmienie: „posiada pozytywną opinię komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania, sporządzoną na podstawie aktualnie posiadanych informacji przez Policję albo – w przypadku obywatela innego państwa – przez organ odpowiedniego szczebla

¹¹ Ustawa z dnia 26 listopada 2010 roku o zmianie ustawy o usługach detektywistycznych, Dz.U. z 2011, Nr 6, poz. 17.

i kompetencji państwa, właściwego ze względu na miejsce jej zamieszkania”. Ponadto zniesiony został obowiązek posiadania przez osobę ubiegającą się o wydanie licencji detektywa zdolności fizycznej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 29 ust. 1 pkt 9 ustawy o licencji detektywa może ubiegać się osoba, jeżeli posiada zdolność psychiczną do wykonywania czynności detektywistycznych, stwierdzoną orzeczeniem lekarskim. Ponadto do art. 29 ust. 1 dodano pkt 10, zgodnie z którym o licencję detektywa może ubiegać się osoba, jeżeli zdała egzamin na licencję detektywa, zwany dalej „egzaminem”, przed właściwą komisją egzaminacyjną albo uzyskała w trybie przepisów ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej decyzję w sprawie uznania kwalifikacji w zawodzie detektywa. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o usługach detektywistycznych organem właściwym do przeprowadzenia egzaminu dla osób ubiegających się o licencję detektywa został Komendant Główny Policji, którego zobowiązano do przeprowadzania egzaminu nie rzadziej niż raz na kwartał. Tym samym komendanci wojewódzcy Policji stracili uprawnienia do przeprowadzania egzaminów dla osób ubiegających się o licencję detektywa.

Od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o usługach detektywistycznych wszelkie informację o terminie i miejscu egzaminu zamieszczane były na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Komendanta Głównego Policji oraz na stronach podmiotowych komend wojewódzkich Policji dwa miesiące przed planowanym terminem egzaminu.

W celu przeprowadzenia egzaminu Komendant Główny Policji powoływał komisję egzaminacyjną, zwaną dalej „komisją”, składająca się z 6 osób wyróżniających się wiedzą z zakresu problematyki objętej egzaminem. W skład komisji wchodził jeden przedstawiciel:

- ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
- Komendanta Głównego Policji,
- Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie,
- Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie,
- środowiska naukowego reprezentującego jedną z dziedzin nauki, wyznaczony przez władze uczelni lub innych ośrodków naukowych,
- organizacji zawodowych zrzeszających detektywów, wybrany z listy reprezentantów sporządzonej przez te organizacje.

Do obowiązków Komendanta Głównego Policji, w związku z realizacją egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie licencji, należało zatem wyznaczenie przedstawiciela do składu komisji oraz wystąpienie do podmiotów wymienionych powyżej o wyznaczenie swojego przedstawiciela do składu komisji, w terminie nie później niż 30 dni przed datą egzaminu. Nie później niż 7 dni przed planowanym terminem egzaminu Komendant Główny Policji powoływał komisję i wyznaczał jej przewodniczącego, którym był funkcjonariusz Komendy Głównej Policji.

Zgodnie z dodanymi do ustawy nowymi artykułami 30a – 30c, w celu przygotowania pytań i zadań praktycznych na egzamin Komendant Główny Policji powoływał przed planowanym egzaminem zespół, w skład którego wchodziło 3

przedstawicieli szkół Policji posiadających wiedzę z zakresu problematyki objętej egzaminem. Zespół ten musiał być powołany w terminie nie późniejszym niż 21 dni przed planowanym egzaminem. Tematy egzaminacyjne opracowywane były w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie.

Osoba ubiegająca się o przystąpienie do egzaminu składała do Komendanta Głównego Policji pisemny wniosek najpóźniej 30 dni przed terminem rozpoczęcia egzaminu. Do wniosku osoba ta załączała dowód opłaty egzaminacyjnej w wysokości 20% przeciętego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej z ostatniego kwartału poprzedniego roku ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Jeśli taki wniosek został złożony po upływie wyznaczonego terminu lub nie została wniesiona opłata, wniosek pozostawał bez rozpoznania, o czym zawiadamiało się wnioskodawcę. Opłata za egzamin dla osób ubiegających się o licencję detektywa stanowiła dochód budżetu państwa.

Egzamin dla osób ubiegających się o wydanie licencji składał się z części pisemnej i ustnej oraz był prowadzony w języku polskim. Obowiązujące przepisy nie dawały już nikomu możliwości zwolnienia ze zdawania części egzaminu. Każdy składający wniosek o przystąpienie do egzaminu dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa zdawał egzamin w pełnym zakresie. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa, tematami egzaminacyjnymi były:

Temat I – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Temat II – Przepisy ustrojowe.

Temat III – Organizacja i funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Temat IV – Ochrona danych osobowych.

Temat V – Ochrona informacji niejawnych.

Temat VI – Wybrane elementy prawa cywilnego.

Temat VII – Wybrane elementy prawa cywilnego procesowego.

Temat VIII – Wybrane elementy prawa karnego.

Temat IX – Wybrane elementy prawa karnego procesowego.

Temat X – Wybrane elementy kryminalistyki.

Temat XI – Wybrane elementy kryminologii.

Temat XII – Wybrane zagadnienia dotyczące wykonywania usług detektywistycznych.

Część pisemną egzaminu stanowił test składający się z 80 pytań zawierających po 3 warianty odpowiedzi, z których tylko jedna była prawidłowa oraz zadania praktyczne wraz z wytycznymi do zadania. Część ustną egzaminu stanowiły karty zawierające po 6 pytań. Test zawierał pytania z wszystkich tematów wymienionych powyżej, z tym, że z tematu XII (Wybrane zagadnienia dotyczące wykonywania usług detektywistycznych) było nie mniej niż 20 pytań. Przed przystąpieniem do egzaminu osoba zdająca okazywała komisji egzaminacyjnej dokument potwier-

dzający jej tożsamość. Każda osoba zdająca przystępowała do części pisemnej i ustnej w jednym dniu. Część pisemna trwała 110 minut liczonych od momentu rozdania wszystkim zdającym egzemplarzy testu wraz z kartami odpowiedzi i zadania praktycznego wraz z wytycznymi. Odpowiedzi na pytania testowe ocenione były w następujący sposób:

- odpowiedź prawidłowa: 1 punkt,
- odpowiedź nieprawidłowa lub brak odpowiedzi: 0 punktów.

Wykonanie zadania praktycznego oceniane było w skali 0-10 punktów. Warunkiem dopuszczenia do części ustnej było zdanie z wynikiem pozytywnym części pisemnej egzaminu. Część pisemną uważało się za zdaną, jeżeli zdający uzyskał co najmniej 63 punkty.

Część ustna polegała natomiast na udzieleniu odpowiedzi na pytania zamieszczone na wylosowanej przez zdającego karcie pytań. Członkowie komisji mogli zadawać dodatkowe pytania bezpośrednio związane z wylosowaną kartą pytań. Każda karta zawierała 6 pytań, w tym co najmniej jedno z tematu XII (Wybrane zagadnienia dotyczące wykonywania usług detektywistycznych). Każdy z członków komisji oceniał odrębnie odpowiedzi na każde pytanie, przyznając za odpowiedź prawidłową 1 punkt, za nieprawidłową lub jej brak – 0 punktów. Punkty były sumowane, a część ustną uważało się za zdaną, jeżeli zdający uzyskał co najmniej 24 punkty. Komisja podejmowała decyzje w drodze uchwał większością głosów. W przypadku równej liczby głosów decydujący był głos przewodniczącego komisji.

Przebieg egzaminu każdej osoby zdającej dokumentowało się w protokole indywidualnym, który podpisywał przewodniczący komisji oraz jej członkowie. Protokoły indywidualne dołączało się do protokołu zbiorczego, który po zakończeniu egzaminu sporządzał przewodniczący komisji egzaminacyjnej. Po zdaniu egzaminu przewodniczący wydawał osobie zdającej zaświadczenie potwierdzające ten fakt. Po zdaniu egzaminu osoba ubiegająca się o wydanie licencji składała odpowiedni wniosek we właściwej z uwagi na swoje miejsce zamieszkania komendzie wojewódzkiej Policji, do którego dołączała:

- dokument potwierdzający co najmniej średnie wykształcenie,
- pisemne oświadczenie o pełnej zdolności do czynności prawnych,
- pisemne oświadczenie o tym, że nie toczy się przeciwko niej postępowanie o umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- zaświadczenie o niekaralności,
- pisemne oświadczenie, że nie została zwolniona dyscyplinarnie z Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, wojska, prokuratury, sądu lub z innego urzędu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej lub innym państwie, w okresie ostatnich 5 lat,
- orzeczenie lekarskie potwierdzające zdolność psychiczną do wykonywania czynności detektywistycznych.

W toku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania licencji detektywa następowała weryfikacja złożonych przez stronę dokumentów. Ponadto właściwy komendant wojewódzki Policji występował o opinię o osobie ubiegającej się w wydanie licencji detektywa do komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania. Osobie, która spełniała wymogi określone w art. 29 ustawy wydawana była licencja detektywa na podstawie wydanej przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji decyzji administracyjnej. Licencja wydawana była na czas nieoznaczony, a za jej wydanie pobierana była opłata.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2002 roku w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji detektywa¹², opłatę za wydanie licencji detektywa ustala się w wysokości 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z ostatniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Opłaty te stanowiły dochód budżetu państwa i wnoszone były przed wydaniem licencji detektywa lub jej duplikatu do kasy lub na rachunek bankowy właściwej terytorialnie komendy wojewódzkiej Policji.

W omawianym okresie w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach złożonych zostało 11 wniosków o wydanie licencji detektywa. Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach wydał łącznie 7 licencji detektywa.

Rok	Liczba złożonych wniosków	Liczba osób, które uzyskały licencje detektywa
od 11 lipca 2011	0	0
2012	7	5
2013	4	2
Łącznie	11	7

Tabela 2. Złożone wnioski i wydane licencje detektywa w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach w okresie od 11 lipca 2011 roku do 31 grudnia 2013 roku

ZŁOŻONE WNIOSKI	WYDANE LICENCJE
136	76

Tabela 3. Łącznie złożone wnioski i wydane licencje detektywa w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach w okresie od marca 2002 roku do 31 grudnia 2013 roku

¹² Dz.U. z 2002, Nr 186, poz. 1557.

Okres obowiązywania ustawy o usługach detektywistycznych od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku

1 stycznia 2014 roku weszła w życie tzw. ustawa deregulacyjna¹³, która uwolniła między innymi zawód detektywa. Podstawową zmianą dotyczącą dostępu do zawodu detektywa było zniesienie egzaminu dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 10 ustawy o licencję detektywa może ubiegać się osoba, która między innymi legitymuje się dokumentem potwierdzającym odbycie szkolenia w zakresie zagadnień ochrony danych osobowych, ochrony informacji niejawnych, przepisów regulujących prawa i obowiązki detektywa oraz zasad wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych. Pozostałe warunki, jakie winna spełniać osoba ubiegająca się o wydanie licencji detektywa, określone w art. 29 ust. 1-9 ustawy, nie uległy zmianie.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa¹⁴ tematyka szkolenia obejmuje:

Temat I – Ochrona danych osobowych.

Temat II – Ochrona informacji niejawnych.

Temat III – Prawa i obowiązki detektywa.

Temat IV – Przepisy regulujące zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych.

Powyższe szkolenie trwa łącznie co najmniej 50 godzin zajęć dydaktycznych, z czego minimalny czas trwania szkolenia z poszczególnych zagadnień wynosi:

- ochrona danych osobowych i ochrona informacji niejawnych – 15 godzin łącznie,
- przepisy regulujące prawa i obowiązki detektywa – 15 godzin,
- przepisy regulujące zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych – 20 godzin.

Szkolenia przeprowadza się w formie stacjonarnej, a jednostkami właściwymi do jego przeprowadzenia są:

- podmioty, o których mowa w art. 2 pkt 3a ustawy o systemie oświaty¹⁵,
- podmioty prowadzące działalność oświatową, o której mowa w art. 83a ust. 2 ustawy o systemie oświaty,
- usługodawcy, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

Po uzyskaniu zaświadczenia o ukończeniu szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa, osoba ubiegająca się o wydanie licencji składa odpow-

¹³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013, poz. 829.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 grudnia 2013 roku w sprawie szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa, Dz.U. z 2013, poz. 1638.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz.U. z 2004, Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 4 marca 2010 roku o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2010, Nr 47, poz. 278, z późn. zm.

wiedni wniosek we właściwej z uwagi na swoje miejsce zamieszkania komendzie wojewódzkiej Policji, do którego dołącza:

- dokument potwierdzający co najmniej średnie wykształcenie,
- pisemne oświadczenie o pełnej zdolności do czynności prawnych,
- pisemne oświadczenie o tym, że nie toczy się przeciwko niej postępowanie o umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- zaświadczenie o niekaralności,
- pisemne oświadczenie, że nie została zwolniona dyscyplinarnie z Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, wojska, prokuratury, sądu lub z innego urzędu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej lub innym państwie, w okresie ostatnich 5 lat,
- orzeczenie lekarskie potwierdzające zdolność psychiczną do wykonywania czynności detektywistycznych.

W toku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania licencji detektywa następuje weryfikacja złożonych przez stronę dokumentów. Ponadto właściwy komendant wojewódzkiej Policji występuje o opinię o osobie ubiegającej się o wydanie licencji detektywa do komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji właściwego ze względu na jej miejsce zamieszkania. Osobie, która spełniała wymogi określone w art. 29 ustawy, wydawana jest licencja detektywa na podstawie wydanej przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji decyzji administracyjnej. Licencja wydawana jest na czas nieoznaczony, a za jej wydanie pobierana jest opłata. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji detektywa, opłatę za wydanie licencji detektywa ustala się w wysokości 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z ostatniego kwartału ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Opłaty te stanowią dochód budżetu państwa i wnoszone są przed wydaniem licencji detektywa lub jej duplikatu do kasy lub na rachunek bankowy właściwej terytorialnie komendy wojewódzkiej Policji.

W omawianym okresie, w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach, złożonych zostało wniosków o wydanie licencji detektywa. Śląski Komendant Wojewódzkiej Policji wydał łącznie 76 licencji detektywa.

ZŁOŻONE WNIOSKI	WYDANE LICENCJE
91	76

Tabela 4. Złożone wnioski i wydane licencje detektywa w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku

W okresie obowiązywania ustawy o usługach detektywistycznych tj. od marca 2002 roku do 31 grudnia 2014 roku w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach wydano łącznie 152 licencje detektywa.

Podkreślić należy, że otwarcie dostępu do zawodu detektywa spowodowało znaczny wzrost liczby składanych wniosków i ilości wydanych licencji. W ciągu tylko jednego roku obowiązywania nowych uregulowań prawnych w tym zakresie złożonych zostało 91 wniosków o wydanie licencji detektywa. Śląski Komendant Wojewódzki Policji wydał łącznie 76 licencji detektywa, czyli tyle samo ile wydano licencji detektywa w pierwszych 11 lat obowiązywania ustawy o usługach detektywistycznych.

Powodem znacznego wzrostu składanych wniosków i wydanych licencji detektywa jest przede wszystkim likwidacja egzaminu dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa. Patrząc bowiem na zakres tematów i czas trwania szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa i porównując to z zakresem egzaminów, jakie odbywały się początkowo w komendach wojewódzkich Policji, a potem w Komendzie Głównej Policji można zauważyć, że zmniejszyły się wymagania stawiane detektywom. Na szkoleniach nie są bowiem poruszane zagadnienia związane z przepisami prawa karnego i prawa cywilnego zarówno materialnego, jak i procesowego. Także nie ma tematów związanych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, przepisami ustrojowymi, organizacją i funkcjonowaniem organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, jak również wybranych elementów kryminalistyki i kryminologii. Poza tym szkolenie dla osób ubiegających się o licencję detektywa kończy się ogólnym zaliczeniem i nie ma obowiązku weryfikowania wiedzy kandydatów na detektywa poprzez egzamin końcowy. Wystarczy jedynie uczęszczać na zajęciach, po uprzednim dokonaniu opłaty za szkolenie.

Niewątpliwie organizowane wcześniej egzaminy weryfikowały wiedzę kandydatów na detektywa, a zakres tych egzaminów był bardzo rozbudowany i wymagał posiadania przez kandydata na detektywa znacznej wiedzy w zakresie obowiązującego prawa. Mając na uwadze fakt, iż działalność detektywistyczna wymaga od detektywa znajomości prawa, takie rozwiązanie wydawało się słuszne.

Pamiętać bowiem należy, że czynności podejmowane przez detektywa polegają na uzyskiwaniu informacji o osobach, przedmiotach i zdarzeniach i są realizowane na podstawie umowy zawartej ze zleceniodawcą, w formach i w zakresach niezastrzeżonych dla organów i instytucji państwowych na mocy odrębnych przepisów.

Czy zatem detektyw po odbyciu szkolenia nabędzie wystarczającą wiedzę i umiejętności do podejmowania takich czynności? Czas zatem pokaże, czy rezygnacja z egzaminów i uwolnienie zawodu detektywa były słusznymi posunięciami.

Ocena zjawiska prywatyzacji zadań policyjnych z perspektywy realizacji przez prokuraturę jej ustawowych zadań

Prywatyzacja zadań policyjnych, czyli przekazywanie przez państwo uprawnień policyjnych na rzecz podmiotów prywatnych niesie za sobą obawę zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i praworządności. Eskalacja tego zjawiska nastąpiła po 1 stycznia 2014 roku, kiedy weszły w życie unormowania wprowadzone ustawą z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów¹ – art. 9 - zmiany w ustawie o ochronie osób i mienia oraz art. 16 - zmiany w ustawie o usługach detektywistycznych. Deregulacja zawodów podmiotów, na rzecz których przeniesiono uprawnienia Policji, z jednej strony otworzyła dostęp do tych zawodów, zwiększyła konkurencyjność na rynku, a co za tym idzie obniżyła cenę usług, z drugiej strony jednak, zwiększyła groźbę obniżenia standardów świadczonych usług oraz obawę działania tych podmiotów poza kompetencjami nadanymi im przez normy prawne. Te negatywne aspekty zmian mają istotne znaczenie z perspektywy realizacji przez prokuraturę jej ustawowych zadań.

Zadania prokuratury

Zadania prokuratury oraz sposób ich realizacji zostały określone w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze². Zgodnie z art. 2 u. o prokuraturze zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Innymi słowy, podstawowymi zadaniami prokuratury jest

¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013, poz. 829.

² Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze, Dz.U. z 1985, poz. 138, zwana dalej „u. o prokuraturze”.

szeroko rozumiana kontrola przestrzegania prawa, a w przypadku jego naruszeń nadzór nad prawidłową egzekucją konsekwencji wynikających z tych zachowań. Sposób realizacji tych zadań został określony w art. 3 ustawy – prokuratorzy wykonują zadania przez:

- prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami;
- wytaczanie powództw w sprawach karnych i cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli;
- podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach;
- sprawowanie nadzoru nad wykonaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności;
- współpracę z jednostkami naukowymi w zakresie prowadzenia badań dotyczących problematyki przestępczości, jej zwalczania i zapobiegania oraz kontroli;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych, pochodzących z prowadzonych lub nadzorowanych na podstawie ustawy postępowań oraz z udziału w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia lub innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy, przekazywanie danych i wyników analiz właściwym organom, w tym organom innych państw, organizacjom międzynarodowym, w tym ponadnarodowym, oraz organom Unii Europejskiej, jeżeli przewiduje to ustawa lub umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską lub jeżeli przekazywanie danych i wyników analiz tym organom i organizacjom wynika z odrębnych przepisów. Administratorem tych danych, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, gromadzonych i przetwarzanych w ogólnokrajowych systemach informatycznych prokuratury jest Prokurator Generalny;
- zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji;
- koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw, prowadzonej przez inne organy państwowe;
- nadzór nad zgodnością z prawem inicjowania i przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez organy ścigania w zakresie przewidzianym w ustawach regulujących organizację i przedmiot działania tych organów;
- współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa;

- współpracę z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych;
- współpracę i udział w działaniach podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych;
- podejmowanie innych czynności określonych w ustawach.

Pośród wskazanych sposobów realizacji zadań prokuratury **zjawisko prywatyzacji zadań policyjnych największy wpływ ma na metody związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz ze współdziałaniem z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa.**

Wpływ prywatyzacji zadań policyjnych na realizację zadań prokuratury

Przed 1 stycznia 2014 roku poszczególne akty prawne obligowały przedstawicieli prokuratury do udziału w komisjach egzaminacyjnych wyłaniających kandydatów na detektywów i pracowników ochrony. Zarówno przepisy ustawy z 6 lipca 2001 roku o usługach detektywistycznych³, a to art. 30 ust. 4 pkt 4 ustawy, jak i § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 sierpnia 1998 roku 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 egzaminu⁴, przewidywały udział przedstawiciela prokuratury w składzie komisji egzaminacyjnej. W przypadku komisji egzaminacyjnej wyłaniającej osoby mające świadczyć usługi detektywistyczne był to przedstawiciel Prokuratora Apelacyjnego w Warszawie, natomiast w skład komisji egzaminujących kandydatów na pracowników ochrony był to przedstawiciel

³ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 roku o usługach detektywistycznych, Dz.U. z 2001, Nr 12, poz. 110.

⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 roku 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, Dz.U. z 1999, Nr 113, poz. 731.

prokuratora okręgowego właściwego miejscowo. Poprzez swój udział przedstawiciel prokuratury miał realny wpływ na dobór kandydatów do danego zawodu, miał możliwość weryfikacji ich umiejętności, poziomu wiedzy, predyspozycji.

Obecnie w związku z deregulacją tych zawodów zniesiono egzamin państwowy i uchylono przepisy o komisjach egzaminacyjnych. Od 1 stycznia 2014 roku jedyną formą sprawdzenia kompetencji przyszłych detektywów jest zaświadczenie o odbytym szkoleniu, zaświadczenie o niekaralności, badania psychologiczne, a w przypadku przyszłych pracowników ochrony zaświadczenie o odbytym szkoleniu, zaświadczenie o niekaralności, nienaganna opinia komendanta Policji.

Poprzez uchYLENIE zapisów o egzaminach państwowych pozbawiono przedstawicieli prokuratury możliwości kontroli doboru kandydatów do wskazanych zawodów i zapobiegania ewentualnym nieprawidłowościom w tym przedmiocie. Z tego powodu obecnie brak jest bezpośrednich środków umożliwiających w tym zakresie przedmiotowo-podmiotowym realizację zadań prokuratury związanych ze strzeżeniem praworządności. Uchylenie tej szczególnej legitymacji ustawowej utrudniło prokuraturze realizację zadań związanych ze współdziałaniem z organami państwowymi, jednostkami organizacyjnymi i społecznymi w zapobieganiu naruszeniom prawa.

Przechodząc do omówienia wpływu prywatyzacji zadań policyjnych na realizację przez prokuraturę zadań związanych z czuwaniem nad ściganiem przestępstw, należy poddać ocenie zachowania i sposób wypełniania obowiązków pracowników ochrony i detektywów w analogicznych okresach, w których datą graniczną jest 1 stycznia 2014 roku. W pierwszej kolejności jednak wymaga podkreślenia istotna rola, jaką winni odgrywać pracownicy ochrony oraz detektywi w pomocy prokuraturze przy realizacji zadań związanych ze ściganiem przestępstw i ich sprawców.

Pracownicy ochrony w wielu przypadkach są osobami, które pierwsze stwierdzają popełnienie czynu zabronionego np. kradzieży dokonanej na terenie ochranianego obiektu. Często też dokonują zatrzymania sprawców „na gorącym uczynku” przestępstwa⁵. Są też ofiarami czynów zabronionych – w trakcie napadów rabunkowych na ochraniane obiekty, gdzie padają ofiarami przemocy, gróźb karalnych. Następnie występują jako uczestnicy postępowań karnych w roli świadków/pokrzywdzonych, stanowiąc cenne osobowe źródło dowodowe z uwagi na bezpośredniość ich kontaktu z czynem i sprawcami. Należy wskazać natomiast, że w niewielu przypadkach są osobami zawiadamiającymi o popełnieniu przestępstwa – rolę tą na ogół przejmują pokrzywdzeni – podmioty, dla których świadczone są usługi ochroniarskie. Poddając ocenie we wskazanych okresach sprawy, w których występowali w wyżej opisanych rolach procesowych pracownicy ochrony należy stwierdzić, iż kwestia deregulacji tego zawodu nie miała wpływu na stopień ich zaangażowania zarówno liczebnego, jak i jakościowego w wypełnianiu ich

⁵ A. Baranek, K. Juszka, *Użycie środków przymusu bezpośredniego przez pracownika ochrony osób i mienia a ujęcie sprawy zdarzenia*, Problemy Współczesnej Kryminalistyki 2008, t. 12, s. 153-162.

pomocniczej roli przy realizacji przez prokuraturę zadań związanych ze ściganiem przestępstw.

Natomiast odmiennie sytuacja przedstawia się w przypadku podmiotów wykonujących usługi detektywistyczne, przede wszystkim w zakresie nałożonych na nich obowiązków ustawowych związanych ze współpracą z organami ścigania. Zgodnie z treścią art. 25 ustawy o usługach detektywistycznych przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie usług detektywistycznych jest obowiązany, niezwłocznie po zawarciu umowy, powiadomić na piśmie o jej zawarciu organ prowadzący postępowanie karne lub postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, jeżeli z treści tej umowy wynika, że może się ona wiązać ze sprawą, w której prowadzone jest postępowanie.

W celu ustalenia kwestii wypełniania tego obowiązku przez podmioty wykonujące usługi detektywistyczne porównano roczne okresy działań 8 prokuratur. W wyniku badań aktowych Prokuratur Apelacyjnej i Okręgowej w Katowicach, Prokuratur Rejonowych Katowice Wschód, Katowice Zachód, Katowice Południe, Katowice Północ oraz Prokuratur Rejonowych w Bytomiu i Chorzowie, w okresie od 1 stycznia 2013 roku do 31 grudnia 2013 roku odnotowano 4 przypadki powiadomienia organu prowadzącego postępowanie karne o zawarciu umowy związanej z tym postępowaniem, natomiast w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku nie odnotowano żadnego przypadku wypełnienia tego obowiązku. Również po 1 stycznia 2014 roku nie stwierdzono, aby osoba wykonująca usługi detektywistyczne była podmiotem inicjującym postępowanie karne na skutek złożenia zawiadomienia o przestępstwie, o którym wiedzę powzięła w związku z wykonywaniem swoich zadań.

Należałoby zadać pytanie o przyczyny braku aktywności podmiotów wykonujących usługi detektywistyczne w tym przedmiocie. Może ona wynikać z przeniesienia zakresu swoich usług w inne sfery działalności, niezwiązane z postępowaniami karnymi – sprawy cywilne, zdrady, wywiad gospodarczy, może z braku właściwej komunikacji z klientem i wynikającym z tego brakiem wiedzy o toczących się postępowaniach przed organami ścigania lub też brakiem świadomości prawnej związanej z tym obowiązkiem. Ze strony prokuratury, która weryfikuje tylko skutki takich zachowań, trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. W tej materii pomocne okazały się spostrzeżenia uczestników konferencji. Przedstawiciel podmiotów prowadzących usługi detektywistyczne wskazał, iż jego zdaniem przyczyną tego jest nieprzekazywanie kompletnych informacji przez klienta zlecającego określone usługi i zatajenia istotnych kwestii, między innymi związanych z postępowaniami karnymi, których może dotyczyć umowa. Z kolei przedstawiciel adwokatury podniósł, iż obecnie kancelarie adwokackie w szerszym zakresie zlecają detektywom wykonanie określonych usług związanych z prowadzonymi sprawami i jego zdaniem działania detektywów w tych przypadkach są objęte tajemnicą obrończą i nie obligują ich do zawiadomienia organów ścigania o zawarciu umowy z kancelarią adwokacką. W tym miejscu należy wskazać, iż obowiązek wynikający z art. 25 ustawy o usługach detektywistycznych dotyczy

kwestii formalnych, a nie merytorycznych. Detektyw jest zobligowany tylko do zawiadomienia organów ścigania o fakcie zawarcia umowy związanej z postępowaniem karnym, a nie wskazania jej zakresu czy też merytorycznej treści. Moim zdaniem, zakres tajemnicy obrończej wskazany przez przedstawiciela adwokatury jest zbyt szeroki i nie powinien zwalniać z ustawowych obowiązków, tym bardziej, że przepisy karne tej ustawy, a to art. 44 sankcjonuje karą do 2 lat pozbawienia wolności, brak wykonania przez detektywa obowiązku wynikającego z art. 25⁶.

Podsumowując, kwestia deregulacji zawodu podmiotów wykonujących usługi detektywistyczne i wskazany obecnie brak aktywności detektywów przy współpracy z organami ścigania nie przyczynia się do pomocy w realizacji przez prokuraturę zadań związanych ze ściganiem przestępstw i ich sprawców.

Kwestia popełniania przestępstw przez osoby świadczące usługi detektywistyczne oraz w zakresie ochrony osób i mienia w związku z wykonywaniem powierzonych im usług

Osoby świadczące usługi detektywistyczne oraz w zakresie ochrony osób i mienia w związku z wykonywaniem powierzonych im usług mogą swoim zachowaniem wyczerpać znamiona przestępstw powszechnych, jak i indywidualnych związanych z wypełnianiem funkcji detektywa lub pracownika ochrony. Zarówno ustawa o usługach detektywistycznych, jak ustawa o ochronie osób i mienia zawiera przepisy penalizujące szczególne zachowania tych grup zawodowych. Ustawa o usługach detektywistycznych w rozdziale 5 w art. 44-46, a ustawa o ochronie osób i mienia w rozdziale 8 w art. 48-50b sankcjonuje określone działania lub zaniechania tych podmiotów.

W celu ustalenia wpływu depenalizacji zawodu pracownika ochrony i detektywa na ilość popełnianych czynów związanych z tymi przepisami karnymi porównano również w tym przypadku roczne okresy działań 8 prokuratur, gdzie data graniczną był 1 stycznia 2014 roku.

W wyniku badań aktowych Prokuratur Apelacyjnej i Okręgowej w Katowicach, Prokuratur Rejonowych Katowice Wschód, Katowice Zachód, Katowice Południe, Katowice Północ oraz Prokuratur Rejonowych w Bytomiu i Chorzowie, ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2013 roku do 31 grudnia 2013 roku prowadzono 7 postępowań przygotowawczych o czyny z ustawy o ochronie osób i mienia, z czego w 2 sprawach skierowano do Sądu akty oskarżenia, a 5 spraw umorzono, natomiast w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2014 roku prowadzono 2 postępowania przygotowawcze o czyny z ustawy o ochronie osób i mienia, które umorzono. W badanych okresach nie stwierdzono postępowań przygotowawczych prowadzonych w kierunku czynów zabronionych określonych w prze-

⁶ G. Gozdór, *Przestępstwa z ustawy o usługach detektywistycznych*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 6, s. 85-103.

pisach karnych ustawy o usługach detektywistycznych, jak również wzrostu spraw o przestępstwa powszechne popełnianie przez pracowników ochrony lub detektywów związanych z wykonywanymi przez nich usługami.

Analizując powyższe statystyki, należy ocenić, iż kwestia deregulacji tych zawodów nie miała wpływu na wzrost liczby prowadzonych postępowań karnych związanych z popełnianiem przestępstw przez osoby świadczące usługi detektywistyczne oraz w zakresie ochrony osób i mienia w związku z wykonywaniem powierzonych im usług.

Sądzę, że jeszcze zbyt mało czasu upłynęło, by móc jednoznacznie ocenić wpływ prywatyzacji zadań policyjnych na realizację ustawowych zadań prokuratury. Obecnie wbrew powszechnym obawom wynikającym dodatkowo ze skutków deregulacji zawodów detektywa, pracownika ochrony i związanym z tym uchynieniem zapisów o egzaminach państwowych i pozbawieniem przedstawicieli prokuratury możliwości kontroli doboru kandydatów do wskazanych zawodów i zapobieganiu ewentualnym nieprawidłowości, nie wzrosła liczba prowadzonych postępowań karnych związanych z działalnością tych grup zawodowych. Nie zanotowano również ze strony detektywów nadużyć związanych z lokalizowaniem i podsłuchiowaniem telefonów komórkowych, korzystaniem z nadajników nawigujących czy też programów szpiegujących komputer, a ze strony pracowników ochrony nadużyć związanych z dostępem do broni. Moim zdaniem dokonanie rzetelnej oceny wpływu tego zjawiska na realizację zadań prokuratury będzie możliwe po upływie kilku lat, kiedy to w związku ze wzrostem liczby nowych podmiotów świadczących usługi detektywa, pracownika ochrony ustabilizuje się rynek tych usług i będzie można porównać dłuższe okresy działalności tych podmiotów, przed i po deregulacji.

Gromadzenie prywatnych dowodów przez pokrzywdzonego a proces karny

Zadekretowanie dopuszczalności wykorzystania w procesie karnym w szerszym zakresie dowodów prywatnych bez wątpienia stanowi jedną z najważniejszych innowacji przewidzianych w ustawie nowelizacyjnej z dnia 27 września 2013 roku¹. To co w zasadzie wydawało się niemożliwe do urzeczywistnienia – w sensie radykalności czy wręcz rewolucyjności – w istocie stało się elementem rzeczywistości procesowej. W ślad za autorami uzasadnienia projektu wspomnianej ustawy w literaturze jednolicie wskazuje się na konieczność wyrównania pozycji procesowych stron przez wzmocnienie ich uprawnień dowodowych jako konsekwencję ustanowienia modelu zwiększonej kontrydiktoryjności postępowania sądowego². Genezy usankcjonowania w procesie karnym dowodów prywatnych nie należy jednak doszukiwać się tylko w tak zakrojonej potrzebie zagwarantowania równości broni stron procesowych i wyrównania szans w tym zakresie.

Źródło legitymizacji dowodów prywatnych tkwi także w pewnym sensie w obserwowanym w ostatnim czasie zjawisku prywatyzacji zadań publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, oznacza to korzystanie z konstrukcji prywatno-prawnych

¹ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013, poz. 1247 z późn. zm., dalej jako: nowela wrześniowa.

² Np. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 638-639; L.K. Paprzycki, *Jedna czy dwie zasady prawdy materialnej po nowelizacji Kodeksu postępowania karnego w 2013 r.?* [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, P. Hofmański, P. Kardas, P. Wiliński (red.), Warszawa 2014, s. 412; M. Zbrojewska, *Kilka uwag odnośnie do nowego ujęcia zasady kontrydiktoryjności w świetle noweli do Kodeksu postępowania karnego z 27 września 2013 r.* [w:] *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 roku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tyłmanowi z okazji Jego 90. urodzin*, T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, D. Świecki, M. Zbrojewska (red.), Warszawa 2014, s. 237.

w celu realizacji zadań publicznych³. Jak zauważa się w literaturze włoskiej także stosunki publiczne mogą być usytuowane w płaszczyźnie równości (choćby względnej) podmiotów, zaś wiele instytucji czy regulacji prawa prywatnego jest ważnych dla prawa publicznego⁴. W rozpatrywanej sytuacji można zasadnie twierdzić o prywatyzacji postępowania dowodowego⁵, skoro uczestnicy procesowi niebędący organami procesowymi zostają wyposażeni w uprawnienie dotyczące gromadzenia (zbierania) dowodów na użytek postępowania karnego. Następuje więc zmiana cech podmiotu wykonującego zadania publiczne, ponieważ to co dotychczas było zarezerwowane tylko dla organów procesowych reprezentujących władzę publiczną, zostaje przekazane także innym podmiotom. W rezultacie w pewnym zakresie zmienia się forma realizacji zadań dowodowych jako zadań publicznych.

Z tego co powiedziano już wynika, że mamy do czynienia z ewidentnym wprowadzeniem wyłomu w zakresie monopolu organów procesowych. Dotychczas bowiem trafnie przyjmowano zasadniczą niedopuszczalność dowodów prywatnych w postępowaniu karnym z uwagi na oczywisty fakt, iż skoro k.p.k. nie przewidywał pozaprocesowej aktywności osób prywatnych i nie przyznawał im też żadnych kompetencji prawnodowodowych, to poszukiwanie, zbieranie, utrwalanie i przeprowadzanie dowodów odbywało się w ramach właściwości uprawnionych organów i w trybie określonym przez k.p.k.⁶ Istotną przeszkodą w zakresie przyjęcia owej niedopuszczalności była także treść art. 393 § 3 k.p.k., w którym zezwalano na odczytywanie na rozprawie dokumentów prywatnych powstałych poza postępowaniem karnym i nie dla jego celów. W ramach sporu, który toczył się na tle uprzedniego brzmienia tego przepisu, zdecydowanie dominowało trafne stanowi-

³ Szeroko na ten temat np. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25-26; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 18 i nast.; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1988, s. 188.

⁴ C.M. Bianca, *Diritto civile, t. I. La norma giuridica – i soggetti*, Milano 1990, s. 48; F. Galgano, *Diritto civile e commerciale, t. I. Le categorie generali. Le persone. La proprietà*, Padova 2004, s. 22.

⁵ Podobnie A. Ludwiczek, *Pozaprocesowa działalność adwokata prowadzona w ramach tzw. „prywatnego gromadzenia dowodów”* [w:] *Dowody w procesie karnym. Nowe rozwiązania i niewykorzystane możliwości. Ogólnopolska Konferencja Naukowa 10-11 maja 2005 r.*, Katowice 2005, s. 80, 84.

⁶ R. Kmiecik, *Dokumenty prywatne i ich „prywatne gromadzenie” w sprawach karnych*, Państwo i Prawo 2004, nr 5, s. 8, 14; tenże, *„Dowód prywatny” i tzw. zasada swobody dowodzenia w postępowaniu karnym*, Państwo i Prawo 2013, nr 2, s. 38, 40-41, 46; A. Taracha, *O dowodach prywatnych w świetle Konstytucji – uwagi polemiczne*, Palestra 2005, nr 1-2, s. 99; tenże, *O tzw. „dowodach prywatnych” w procesie karnym*, Annales UMCS 2007-2008, vol. LIV/LV, s. 159-160; J. Karaźniewicz, *„Prywatne gromadzenie” dowodów – rozważania na tle zasad procesowych i konstytucyjnych* [w:] *Kryminalistyka i inne nauki pomocowe w postępowaniu karnym*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), Olsztyn 2009, s. 113.

sko wykluczające możliwość dowodowego wykorzystania (jako dowodów ścisłych) dowodów prywatnych powstałych poza procesem i dla jego celów⁷.

Dopuszczenie na szeroką skalę dowodów prywatnych w procesie karnym nie oznacza jednak zniwelowania lub usunięcia wątpliwości, jakie w ogóle wywołuje przyznanie waloru dowodowego „wytworom” aktywności osób prywatnych. W dalszym ciągu aktualne pozostają obawy odnośnie do: wiarygodności prywatnych dokumentów, braku – w trakcie dokonywania takich pozaprocesowych działań – ochrony prawnej w postaci gwarancji procesowych (co pozostaje w wyraźnej opozycji do działalności dowodowej organów procesowych), możliwości stosowania przez osoby prywatne, według własnego uznania, zabiegów o charakterze psychicznej kompulsji, ryzyka pojawienia się praktyki „prywatnej inwigilacji”, *ergo* poważnego naruszenia prawa do prywatności⁸. Z pewnością trudno zbagatelizować zagrożenia, jakie niesie za sobą możliwość ograniczenia tego uprawnienia. Prawo do prywatności powszechnie uznaje się za podstawowe prawo współczesnego człowieka (art. 47 i 51 Konstytucji RP), zwłaszcza w kontekście postępu cywilizacyjnego i przemian społecznych.

Nie sposób zatem zaaprobować poglądu wypowiedzianego w kontekście dowodów prywatnych, wedle którego prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) zdaje się być ważniejsze od prawa do prywatności⁹. W płaszczyźnie konstytucyjno-prawnej, przynajmniej w warstwie formalnej, oba uprawnienia zachowują jednakową wartość, a ich ranga jest jednakowo wysoka. Brak jakichkolwiek powodów do tworzenia generalizacji oderwanej od konkretnych uwarunkowań prawno-społecznych. W rezultacie *in concreto* może się okazać, że przewagę uzyska dobro wymiaru sprawiedliwości w imię poświęcenia prywat-

⁷ Słusznie konstатовano, że dokument prywatny sporządzony w pozaprocesowy sposób jest zawsze dokumentem powstałym poza postępowaniem karnym, choćby nawet powstał w czasie trwania procesu lub tym bardziej przed jego wszczęciem: R. Kmiecik, *Dokumenty...*, s. 9; A. Taracha, *O tzw. „dowodach...”*, s. 157-159; K. Woźniewski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2005 r.*, V KK 388/04, Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2005, nr 3, s. 91; J. Karaźniewicz, „Prywatne gromadzenie” dowodów – rozważania na tle zasad procesowych i konstytucyjnych [w:] *Kryminalistyka...*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), s. 108; B. Sitkiewicz, *Prywatne gromadzenie dowodów w sprawach karnych – uwagi na tle ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Postępowanie dowodowe w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, A. Lach (red.), Toruń 2014, s. 75-76. Odmienne stanowisko co do interpretacji art. 393 § 3 k.p.k. zajmował wtedy A. Bojańczyk; tenże, *Dowód prywatny w postępowaniu karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Warszawa 2011, s. 481-482.

⁸ R. Kmiecik, *Dokumenty...*, s. 9; tenże, *Dowód...*, s. 39, 46; A. Taracha, *O dowodach...*, s. 99; J. Karaźniewicz, „Prywatne gromadzenie” dowodów – rozważania na tle zasad procesowych i konstytucyjnych [w:] *Kryminalistyka...*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), s. 110-113.

⁹ D. Stachurski, *O dopuszczalności dowodów prywatnych w postępowaniu karnym w świetle Konstytucji RP*, Palestra 2013, nr 3-4, s. 84.

ności albo odwrotnie: zajdzie potrzeba ochrony sfery osobistej człowieka, nawet za cenę stworzenia utrudnień w dotarciu do prawdy w procesie karnym.

W tak nakreślonym kontekście warto bliżej przyjrzeć się uwarunkowaniom prywatnego gromadzenia dowodów przez pokrzywdzonego.

Mogłoby się apriorycznie wydawać, że interes prawny w zbieraniu dowodów tego typu znamionuje głównie oskarżonego. W wypadku pokrzywdzonego prawo do obrony nie jest jakimkolwiek punktem odniesienia, ale nie oznacza to, że dla tego podmiotu poszukiwanie dowodów prywatnych jest pozbawione znaczenia. Jego interes prawny jest w tym zakresie bezdyskusyjny, zwłaszcza w aspekcie doprowadzenia do ukarania sprawcy¹⁰. I choć nie należy zbytnio przeceniać bezwzględnej skuteczności działań pokrzywdzonego podejmowanych w tym kierunku, nie da się ukryć, że zebrane przezeń informacje mogą ewentualnie przyczynić się do ustalenia odpowiedzialności określonej osoby z tytułu popełnienia czynu zabronionego i zastosowania wobec niej konsekwencji prawnych, dostarczając dowodów obciążających¹¹. Dotarcie do pewnych źródeł może zresztą dla pokrzywdzonego stanowić potwierdzenie jego wiarygodności. Zebrane oświadczenia, opinie lub inne dokumenty mogą bowiem wyraźnie wskazywać na prawdziwość i rzetelność formułowanych przez pokrzywdzonego twierdzeń, sądów, oskarżeń itd.

Interes pokrzywdzonego w przedmiocie prywatnego gromadzenia dowodów aktualizuje się zarówno w sprawach o przestępstwa ścigane w trybie publiczno-skargowym, jak i w wypadku przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. Oznacza to, że pokrzywdzony posiada stosowne uprawnienie nie tylko wtedy, gdy jest wyłącznym oskarżycielem w sprawie, ale również w tych sytuacjach, w których pojawia się oskarżyciel publiczny, do którego należy zebranie dowodów obciążających oskarżonego.

W tym drugim wypadku działalność dowodowa pokrzywdzonego na ogół ma znaczenie uzupełniające, jeśli przyjąć założenie, że zwiększona kontrydiktoryjność postępowania jurysdykcyjnego wymusza zwiększenie aktywności prokuratora. Innymi słowy, poszukiwanie, zbieranie i utrwalanie dowodów jest wówczas objęte domeną aktywności prokuratora, a zatem informacje uzyskane przez pokrzywdzonego w tej materii mogą najczęściej potwierdzać to, co prokurator już ustalił, wykazując też znaczenie komplementarne wobec ustaleń poczynionych przez oskarżyciela publicznego. Zapewne w skrajnych wypadkach nie da się wykluczyć zasadniczego wpływu aktywności dowodowej pokrzywdzonego na tok ustaleń faktycznych w sprawie publiczno-skargowej.

Nie trzeba wszak wielkiej wnikliwości, aby zauważyć, że możliwość prywatnego gromadzenia dowodów przez pokrzywdzonego dotyczy przede wszystkim tych sytuacji, w których pełni on rolę wyłącznego oskarżyciela w sprawie karnej lub podmiotu, od którego zależy dopuszczalność wszczęcia i prowadzenia procesu. Konkretyzując tę myśl, trzeba wskazać nie tylko na postępowanie z oskarżenia

¹⁰ A. Bojańczyk, *Dowód...*, s. 552; D. Stachurski, *O dopuszczalności...*, s. 87.

¹¹ A. Ludwiczek, *Pozaprocesowa działalność...*, s. 79.

prywatnego, lecz również na występowanie w charakterze oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego oraz podmiotu uprawnionego w zakresie złożenia wniosku o ściganie. W odniesieniu do funkcji oskarżyciela prywatnego i oskarżyciela posiłkowego subsydiarnego w doktrynie już od dawna podkreślano istnienie opcji polegającej na prywatnym zbieraniu dowodów przez pokrzywdzonego oraz eksponowano znaczenie uzyskanych tą drogą informacji¹². Te tezy – co do zasady – nie straciły na aktualności, a nawet zyskały adekwatny punkt odniesienia w sferze normatywnej. Bez wątpienia gdyby w niektórych wypadkach pokrzywdzony poprzestał na dowodach zgromadzonych przez Policję w sprawie prywatno-skargowej lub na dowodach zebranych przez prokuratora, który odmówił wszczęcia postępowania przygotowawczego albo je umorzył, mogłoby się okazać, że możliwości udowodnienia winy oskarżonego są niewielkie. W postępowaniu prowadzonym na skutek wniesienia skargi subsydiarnej pokrzywdzony dodatkowo utraciłby możliwość podjęcia polemiki z ustaleniami przyjętymi przez prokuratora odmawiającego wszczęcia lub umarzającego postępowanie przygotowawcze, a w konsekwencji wniesiony przez pokrzywdzonego akt oskarżenia musiałby być uznany za bezzasadny.

Przechodząc w pierwszej kolejności do omówienia zakresu temporalnego realizacji rozpatrywanej możliwości, należy zastrzec istnienie takiej ewentualności nie tylko w czasie prowadzenia procesu, paralelnie do jego przebiegu. Pokrzywdzony może przystąpić do prywatnego gromadzenia dowodów także, zanim dojdzie do wszczęcia procesu karnego.

Przyczyna tkwi tutaj przede wszystkim w dość naturalnej potrzebie poszukiwania i zabezpieczenia dowodów w obawie przed ich utratą lub zniekształceniem. Dotyczy to zwłaszcza przestępstw prywatno-skargowych oraz czynów ściganych na wniosek. W takich wypadkach pokrzywdzony nie zawsze chciałby wyczekiwać na podjęcie stosownych działań przez organy procesowe, przejawiając autonomiczną inicjatywę mającą zagwarantować – w jego odczuciu – skuteczność późniejszego ścigania karnego. Przed wejściem w życie noweli wrześniowej przyjmowano zasadnie, że pokrzywdzony po wniesieniu uproszczonego aktu oskarżenia mógł co najwyżej zwrócić się do sądu z wnioskiem o wydanie decyzji w przedmiocie wykonania czynności dowodowych, które w trybie art. 488 § 2 k.p.k. przeprowadzała Policja (to samo dotyczyło subsydiarnego aktu oskarżenia – art. 55 § 1 k.p.k.)¹³. Analogiczny wniosek pokrzywdzony mógł złożyć także Policji, gdy jednocześnie

¹² M. Lipczyńska, *O tzw. „opinii prywatnej” biegłych w procesie karnym*, *Palestra* 1976, nr 3, s. 47-48; A. Taracha, *O dowodach...*, s. 99; A. Bojańczyk, *Dowód...*, s. 549-552; Z. Kwiatkowski, *Dopuszczalność wykorzystania „opinii prywatnej” w procesie karnym [w:] Iudicium et scientia. Księga jubileuszowa Profesora Romualda Kmiecika*, A. Przyborowska-Klimczak, A. Taracha (red.), Warszawa 2011, s. 571-572; A. Ludwiczek, *Dowód z opinii biegłego a zasada kontrydiktoryjności w polskim procesie karnym [w:] Kryminalistyka...*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), Olsztyn 2009, s. 618; J. Zagrodnik, *Opinia prywatna w procesie karnym [w:] Dowody w procesie karnym...*, s. 68-69.

¹³ R. Kmiecik, *Dokumenty...*, s. 4.

składał skargę prywatną (art. 488 § 1 k.p.k.). W obu wyszczególnionych sytuacjach, na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów, pokrzywdzony był więc pozbawiony możliwości samodzielnego poszukiwania dowodów, natomiast ich gromadzenie i zabezpieczanie przez Policję miało miejsce w trakcie prowadzonego już postępowania karnego.

Inny powód aktywności dowodowej pokrzywdzonego w okresie poprzedzającym wszczęcie procesu może wynikać z uzależnienia przezeń działań *stricto* procesowych od wyników wspomnianej aktywności¹⁴. Innymi słowy, działania dowodowe podejmowane w tym czasie mogą posłużyć jako swoisty środek umożliwiający pokrzywdzonemu powzięcie woli ścigania sprawcy lub zapewne częściej – umocnienie się w przekonaniu o słuszności tego ścigania. Samo bowiem poczucie pokrzywdzenia nie jest, rzecz jasna, wystarczającym czynnikiem, aby zainicjować postępowanie karne lub doprowadzić do jego wszczęcia.

Nie powinna budzić zastrzeżeń możliwość poszukiwania i zbierania dowodów w takim ujęciu podmiotowym, które obejmuje zarówno pokrzywdzonego jak i jego pełnomocnika. Zadania związane z gromadzeniem, szeregowaniem i porządkowaniem materiału dowodowego pokrzywdzony może „scedować” na swojego profesjonalnego reprezentanta¹⁵, a jego pomoc w tej materii może się okazać nieoceniona. Zakres przeprowadzanych czynności w obu wskazanych wypadkach nie będzie się w sumie różnić, skoro – abstrahując od pozaprocesowego charakteru czynności dowodowych omawianego typu – zgodnie z istotą pełnomocnictwa pełnomocnik jest uprawniony do dokonywania tych czynności, do których uprawniony jest mocodawca. Teoretycznie rzecz biorąc, w ramach prywatnego zbierania dowodów pełnomocnik może dotrzeć do źródeł, które będzie korzystne dla oskarżonego. Czym innym jest już jednak ewentualne wykorzystanie takiego dowodu w procesie karnym. Jak wiadomo, w granicach udzielonego umocowania pełnomocnik może dokonywać czynności także niekorzystnych dla swego mocodawcy. W kwestii wspomnianego wykorzystania musi się wypowiedzieć sam pokrzywdzony i zapewne do niego należy ostateczne zdanie. Nietrudno wyobrazić sobie, że na ogół ujawnienie informacji niekorzystnej dla pokrzywdzonego w procesie nie będzie miało miejsca, gdyż stoi w ewidentnej sprzeczności z jego interesem, który przecież pokrzywdzony chce chronić lub wzmocnić, szukając dowodów „na własną rękę” lub korzystając w tym zakresie z pomocy pełnomocnika.

Pokrzywdzony lub jego pełnomocnik mają do swojej dyspozycji całą paletę możliwych działań w pewnym sensie przypominających czynności organów procesowych. Napisano w uproszczeniu: „w pewnym sensie”, ponieważ występujące różnice są tak oczywiste i wyraźne, że nie sposób tutaj mówić o znaczącej analo-

¹⁴ Tak również K. Woźniewski, *Glosa...*, s. 91.

¹⁵ Zob. A. Bojańczyk, *Dowód...*, s. 491-492, 498 i nast. Por. też wywody T. Grzegorzczaka dotyczące co prawda pozaprocesowego gromadzenia dowodów przez obrońcę, ale zachowujące – w pewnym zakresie – aktualność w odniesieniu do tematyki tytułowej niniejszego opracowania: tenże, *Obrońca w postępowaniu przygotowawczym*, Łódź 1988, s. 199.

gii. Faktem jest jednak, że pokrzywdzony może przedłożyć pisemne oświadczenia określonych osób zawierające stwierdzenia istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy. W razie korzystania z pomocy pełnomocnika realna jest możliwość przedstawienia dokumentów zawierających treść jego rozmów ze świadkami, będąca konsekwencją aktywności tego podmiotu polegającej na rozpytaniu prowadzącym do ustalenia kręgu potencjalnych świadków, a następnie przeprowadzeniu z nimi tych rozmów. Do wyobrażenia są także sytuacje, w których pokrzywdzony wejdzie w posiadanie dokumentów urzędowych lub prywatnych, istotnych w aspekcie wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności danej sprawy. Nie da się kwestionować przedłożenia opinii eksperta legitymującego się wiedzą specjalistyczną, opinii wystawionej na zlecenie pokrzywdzonego. Należy pogodzić się z tym, że dowód prywatny pokrzywdzonego przybierze postać dokumentacji zawierającej przebieg i wyniki „prywatnych oględzin” miejsca, rzeczy lub osoby¹⁶. Wykluczyć też nie można „prywatnego wywiadu środowiskowego”, będącego rezultatem nieformalnego rozpytania osób mieszkających, pracujących lub przebywających w otoczeniu oskarżonego, choć w tym wypadku już pojawiają się obiekcje, gdyż jest to istotna ingerencja w prywatność jednostki. Trzeba natomiast zaoponować przeciwko dopuszczalności przeprowadzenia przeszukania. Taka czynność mogłaby stać w sprzeczności z przepisami karno-maturalnymi dotyczącymi naruszenia miru domowego (art. 193 k.k.), kradzieży z włamaniem (art. 279 § 1 k.k.) czy zniszczenia mienia (art. 288 § 1 k.k.), a stosowna niedopuszczalność znajduje potwierdzenie w treści art. 168a k.p.k.

Nawiązanie do nienaruszalności mieszkania podlegającej silnej ochronie w płaszczyźnie konstytucyjnej i ustawowej wymusza skierowanie analiz w stronę tajemnicy komunikowania się objętej równie mocnym „parasolem ochronnym”. Kwestia dopuszczalności wykorzystywania utrważeń zarejestrowanych „prywatnie” na nośnikach elektronicznych (taśma magnetofonowa, płyta CD, DVD, dyktafon, telefon) bez wiedzy i zgody osoby, której wypowiedzi w ten sposób utrwalono, zawsze wywoływała sporo kontrowersji i wątpliwości.

Bezsporny jest zakres penalizacji zachowań polegających na podsłuchaniu i potajemnym nagraniu cudzej rozmowy. Zgodnie z art. 267 § 3 k.k. przestępstwem pozostaje zakładanie lub posługiwanie się urządzeniem podsłuchowym w celu uzyskania informacji, do której dana osoba nie jest uprawniona. Oznacza to możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej zawsze wtedy, gdy ma miejsce zachowanie tego rodzaju prowadzące do uzyskania informacji nieprzeznaczonej dla tej osoby, czyli gdy ktoś nagrywa słowa skierowane nie do niego (tzn. pomiędzy

¹⁶ A. Ludwiczek, *Pozaprocesowa działalność...*, s. 82; Z. Wardak, *Dopuszczanie i przeprowadzanie dowodów przed sądem w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego* [w:] *Polski proces karny i materialne prawo karne w świetle nowelizacji z 2013 roku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Tylmanowi z okazji Jego 90. urodzin*, T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, D. Świecki, M. Zbrojewska (red.), Warszawa 2014, s. 212, 213.

osobami trzecimi)¹⁷. Nie będzie to dotyczyć rejestracji rozmowy (dyskusji) prowadzonej przez kilka osób, jeżeli rejestrujący wypowiedzi jest jej uczestnikiem¹⁸. Wówczas słowa, które padły, były adresowane także do niego. Zasadniczą przeszkodą w ujawnieniu na rozprawie wypowiedzi zarejestrowanej z naruszeniem dyspozycji art. 267 § 3 k.k. jest oczywiście zakaz statuowany w art. 168 a k.p.k. Fakt, iż nagrania dokonał w takich warunkach pokrzywdzony, niczego w tym zakresie nie zmienia, nawet gdy uzyskał tym sposobem wyraźne potwierdzenie dokonania przestępstwa przez oskarżonego.

W pozostałym zakresie, nieobjętym art. 267 § 3 k.k., w świetle przepisów obowiązujących przed wejściem w życie noweli wrześniowej, dominował w literaturze pogląd zasadzający się na dualistycznym wyodrębnieniu dwóch potencjalnych sytuacji. Po pierwsze przyjmowano, że taśma magnetofonowa lub inny nośnik informacji może spełniać funkcję dowodu rzeczowego, gdy treść sama w sobie jest przedmiotem przestępstwa lub gdy rejestruje przebieg przestępstwa w aspekcie wizualnym lub akustycznym, a wtedy taka taśma podlega oględzinom w celu ustalenia wiarygodności i ewentualnie – także ekspertyzie fonoskopijnej. Po drugie zastrzegano, że z uwagi na treść art. 393 § 3 k.p.k. nie może stanowić dowodu ścisłego taśma magnetofonowa lub inny nośnik informacji, jeżeli rejestruje oświadczenie wiedzy potencjalnego świadka lub oskarżonego intencjonalnie uzyskane przez osobę prywatną dla realizacji zadań procesowych, ponieważ jest dokumentem prywatnym wykluczonym z kręgu zastosowania powołanego przepisu¹⁹. To zróżnicowanie będące pokłosiem uwzględnienia kontekstu sytuacyjnego, w jakimś

¹⁷ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 551; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces...*, s. 375; a contrario taki wniosek wynika też z wywodów K. Nowickiego, *Wybrane zagadnienia dotyczące możliwości wykorzystania dokumentów prywatnych w procesie karnym* [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, P. Hofmański (red.), Warszawa 2010, s. 326; B. Sitkiewicz, *Prywatne gromadzenie dowodów w sprawach karnych – uwagi na tle ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Postępowanie...*, A. Lach (red.), s. 87.

¹⁸ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie...*, s. 551.

¹⁹ R. Kmiecik, *Dokumenty...*, s. 11; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces...*, s. 374, 375; A. Taracha, *O dowodach...*, s. 99; tenże, *O tzw. „dowodach...”*, s. 162-165; K. Nowicki, *Wybrane zagadnienia dotyczące możliwości wykorzystania dokumentów prywatnych w procesie karnym* [w:] *Węzłowe problemy...*, P. Hofmański (red.), s. 323-324; J. Karaźniewicz, „Prywatne gromadzenie” dowodów – rozważania na tle zasad procesowych i konstytucyjnych [w:] *Kryminalistyka...*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), s. 105-106; K. Sychta, *Dopuszczalność wykorzystania dokumentów prywatnych* [w:] *Dowody w procesie karnym...*, s. 73-78. Jednakże A. Bojańczyk opowiadał się za dopuszczalnością dowodów w postaci sporządzonych przez osoby prywatne rejestracji dźwięku na nośnikach elektromagnetycznych i elektronicznych. W konsekwencji w piśmiennictwie rozgorzał spór w tej kwestii, zob. A. Bojańczyk, *Z problematyki konstytucyjnej dopuszczalności niektórych dowodów prywatnych w postępowaniu karnym*, *Palestra* 2004, nr 9-10, s. 44-58; A. Taracha, *O dowodach...*, s. 95-102; A. Bojańczyk, *Jeszcze w sprawie konstytucyjnej dopuszczalności dowodów prywatnych w postępowaniu karnym*, *Palestra* 2005, nr 3-4, s. 117-129.

sensie korespondowało ze stanowiskiem Sądu Najwyższego. Najwyższa instancja sądowa sformułowała zapatrywanie, zgodnie z którym przepisy rozdziału 26 k.p.k. dotyczące kontroli i utrwalania rozmów (podśluchu), nie odnoszą się do prywatnego gromadzenia dowodów, dlatego taśma z utrwaloną na niej przez pokrzywdzonego rozmową z oskarżonym może stanowić dowód w sprawie podlegający ocenie na zasadach ogólnych²⁰.

W zasadzie po wejściu w życie przepisów noweli wrześniowej tak ujęta teza Sądu Najwyższego zachowuje aktualność, a nawet zyskuje szerszy punkt zaczepienia. Skoro bowiem w art. 393 § 3 k.p.k. znikło zastrzeżenie związane z relewantnością klasyfikacji dowodów prywatnych na te powstałe nie dla celów procesu i dla jego celów, otwiera się możliwość dowodowego wykorzystania w postępowaniu karnym nośnika informacji także w tej sytuacji, w której ów nośnik zawiera oświadczenie wiedzy danej osoby uzyskane dla realizacji zadań procesowych. Przepis art. 393 § 3 k.p.k. przestał być barierą dla wykorzystania prywatnych dźwiękowych rejestracji²¹. Fakt ten może już wzbudzać poważne zastrzeżenia.

Mowa bowiem o zachowaniu polegającym na potajemnym nagrywaniu innej osoby, a zatem bez jej zgody, przy czym ta osoba opowiada o szczegółach przestępstwa, które już w przeszłości zaistniało. Często uzyskanie stosownej wypowiedzi następuje tutaj w wyniku sprowokowania jej do określonych zwierzeń, wyznań, opowieści itd. Takie zachowanie jawi się jako sprzeczne z regułami etyki czy w ogóle z zasadami współżycia społecznego obowiązującymi w relacjach międzyludzkich. Stanowi bowiem przejaw nadużycia czyjegoś zaufania w wyniku zastosowania swoistej prowokacji, wprowadzenia w błąd lub czasami nawet w następstwie użycia podstępów. Usankcjonowanie dowodowe takich treści utrwalonych na nośnikach informacji, nawet jeżeli zostały zarejestrowane przez pokrzywdzonego, grozi upowszechnieniem się w społeczeństwie praktyki polegającej na tajemnym nagrywaniu innych osób zarówno w związku z prowadzonym procesem karnym, jak i bez takiego związku. Może też stanowić wyraźny sygnał, że są to zachowania, które nie tylko nie są napiętnowane, lecz spotykają się z aprobatą organów władzy publicznej. Zadekretowanie dopuszczalności dowodów prywatnych omawianego rodzaju może też spowodować dalszą atrofie więzi społecznych.

Wspomniane już wyżej niebezpieczeństwo „prywatnej inwigilacji” stanowi kolejny, istotny argument przeciwko tej dopuszczalności²². W rozpatrywanym kontekście staje się on wprost adekwatny. Spowoduje to bowiem, że praktyka naruszania konstytucyjnej wolności komunikowania się może zatoczyć szerokie kręgi

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2002 r., sygn. WA 22/02, opubl. OSNKW 2002, nr 9-10, poz. 77.

²¹ Podobnie B. Sitkiewicz, *Prywatne gromadzenie dowodów w sprawach karnych – uwagi na tle ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Postępowanie...*, A. Lach (red.), s. 84.

²² Analogicznie: tamże, s. 84; J. Karaźniewicz, *„Prywatne gromadzenie” dowodów – rozważania na tle zasad procesowych i konstytucyjnych* [w:] *Kryminalistyka...*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), s. 111-112.

i wymknąć się spod kontroli, prowadząc do licznych nadużyć. Jeżeli organy procesowe zarządzają i przeprowadzają podsłuch na podstawie przepisów k.p.k. (art. 237 i nast.) lub innych ustaw, napotykać na pewne ograniczenia, ponieważ muszą przestrzegać określonych zasad i reguł mających istotne znaczenie gwarancyjne. Osoby prywatne nagrywające wypowiedź swojego rozmówcy na nośniku informacji nie podlegają *de facto* takiej delimitacji, przejawiając zachowania pozaprocesowe. W rozpatrywanym wypadku art. 267 § 3 k.p.k., jak to już ustalono, nie znajduje zastosowania. Trudno więc zgodzić się z poglądem, że skoro w k.p.k. dopuszcza się możliwość kontroli i utrwalania treści rozmów, co samo w sobie narusza prywatność, to na tej samej zasadzie trzeba dopuścić możliwość przeprowadzenia dowodu z nagrania cudzej wypowiedzi dyktafonem²³. Podsłuch procesowy ma zresztą charakter wybitnie zinstytucjonalizowany, mieszcząc się w ramach określonej działalności państwowej. Nagranie czyjejś wypowiedzi przez osobę prywatną jest całkowicie nieformalne, opierając się o zupełną swobodę w tym zakresie. Trudno zaaprobować ten brak równowagi polegający na tym, że organy procesowe mogą rejestrować rozmowy tylko w trybie określonym przez przepisy, natomiast osoby prywatne mają w tym względzie nieograniczone możliwości i w sposób dowolny mogą ingerować w sferę prywatną jednostki²⁴.

Z tym łączy się też inny kontrargument. Powraca problem gwarancji wiarygodności, gdyż organy procesowe nie mają na ogół możliwości zweryfikowania przyczyn i warunków, w jakich dana osoba złożyła oświadczenie zarejestrowane na nośniku informacji, przy czym osoba rejestrująca dysponuje ogromną możliwością manipulacji całą sytuacją oraz sposobem zachowania i wypowiedzi swego rozmówcy²⁵. Wprowadzanie do procesu materiałów wątpliwego pochodzenia spotęguje trudności sądu w dokonaniu prawidłowej oceny dowodu.

Być może wskazane zastrzeżenia zniweluje w pewnym stopniu uregulowanie art. 174 k.p.k., które nie uległo zmianie w następstwie zadekretowania dopuszczalności dowodów prywatnych. Wynika z tego, że dowodu z wyjaśnień oskarżonego i zeznań świadka nadal nie wolno zastępować treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych. W rezultacie przepis ten stoi na przeszkodzie wykorzystaniu w procesie karnym zapisu utrwalonego na nośniku informacji zawierającym treści uzyskane w trybie pozaprocesowym i nie przez organy procesowe, pod tym wszakże warunkiem, że powinny być zostać uzyskane i utrwalone w sposób przewidziany przez k.p.k. dla przesłuchania oskarżonego i świadka²⁶. Przepis art. 174 k.p.k. odnosi się bowiem do jakichkolwiek dokumentów, które miałyby

²³ D. Stachurski, *O dopuszczalności...*, s. 85.

²⁴ J. Karaźniewicz, „Prywatne gromadzenie” dowodów..., s. 112.

²⁵ Tamże, s. 110; B. Sitkiewicz, *Prywatne gromadzenie dowodów w sprawach karnych – uwagi na tle ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Postępowanie...*, A. Lach (red.), s. 85.

²⁶ Tak też orzekł Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 lutego 2007 r., sygn. III KK 237/06. Na ten judykant powołuje się, wraz z komentarzem A. Taracha, *O tzw. „dowodach...”*, s. 160. Jakby inaczej B. Sitkiewicz, *Prywatne gromadzenie dowodów w sprawach*

zastąpić treść wyjaśnień oskarżonego lub zeznania świadka – takie jest *ratio legis* omawianego unormowania. Ograniczenie się do wykładni literalnej tego przepisu byłoby niewystarczające i niesłuszne, ponieważ stałoby w sprzeczności z jego ewidentnym celem.

Jednakowoż w piśmiennictwie wskazuje się, że treść art. 174 k.p.k. nie jest przeszkodą w ujawnieniu zapisu obejmującego wypowiedź oskarżonego nagraną np. przez pokrzywdzonego. Oskarżony z reguły będzie bowiem zaprzeczał złożeniu takiego oświadczenia. Wówczas mógłby się wypowiedzieć przed sądem co do owego nagrania, a taki dokument byłby jedynie uzupełnieniem jego wyjaśnień i nie zastępowałby ich²⁷. W istocie dzieje się tak dlatego, że art. 174 k.p.k. nie zabrania całkowitego wykorzystania w procesie pism, zapisków czy notatek urzędowych, lecz stawia jedynie blokadę przed zastępowaniem nimi wyjaśnień i zeznań. Zniwelowanie czy osłabienie wskazanych wyżej wątpliwości nie jest więc tutaj w pełni satysfakcjonujące.

Z drugiej strony może się zdarzyć i tak, że prywatne nagranie zarejestrowane przez pokrzywdzonego będzie stanowić główny lub dominujący dowód sprawstwa i winy oskarżonego. Zapewne nie da się zdyskredytować wartości dowodowej takich nagrań we wszystkich potencjalnych wypadkach omawianego rodzaju, co nie zmienia faktu, że ustawodawca mógł lepiej przemyśleć kwestię dopuszczalności dowodowego wykorzystania dokumentów zawierających treści utrwalone przez prywatną osobę w wyniku potajemnego nagrania innej osoby.

Osobny i zarazem złożony problem stanowi kwestia przedłożenia przez pokrzywdzonego w procesie „opinii prywatnej” jako opinii wydanej przez prywatnego rzeczoznawcę na zlecenie pokrzywdzonego. Dotychczas przyjmowano nieomal jednolicie, że taki dokument, z uwagi na treść art. 393 § 3 k.p.k., nie ma waloru dowodowego, a ponadto nie został sporządzony na zlecenie organu procesowego, co oznacza, że nie jest opinią w rozumieniu art. 193 w zw. z art. 200 k.p.k., stanowiąc jedynie informację o dowodzie ścisłym (jest dokumentem podlegającym wykorzystaniu jako dowód swobodny)²⁸.

karnych – uwagi na tle ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw [w:] Postępowanie..., A. Lach (red.), s. 83-84.

²⁷ K. Nowicki, *Wybrane zagadnienia dotyczące możliwości wykorzystania dokumentów prywatnych w procesie karnym* [w:] *Węzłowe problemy...*, P. Hofmański (red.), s. 326.

²⁸ Np. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 stycznia 2005 r., sygn. V KK 388/04, opubl. OSNKW 2005, nr 1, poz. 12; z aprobowującą glosą Z. Kwiatkowskiego, *Palestra* 2006, nr 3-4, s. 265, 266, 267-268 oraz z częściowo krytyczną (w odniesieniu do fragmentów uzasadnienia) glosą R. Kmiecika, *Państwo i Prawo* 2005, nr 6, s. 116-120; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces...*, s. 387; Z. Kwiatkowski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. II KK 290/07*, *Prokuratura i Prawo* 2009, nr 1, s. 159-160, 164; tenże, *Dopuszczalność wykorzystania „opinii prywatnej” w procesie karnym* [w:] *Iudicium...*, A. Przyborowska-Klimczak, A. Taracha (red.), s. 579-582; T. Tomaszewski, *Dowód z opinii biegłego w procesie karnym*, Kraków 2000, s. 33-34, 35; tenże, *Czy korzystać z opinii prywatnych?* *Przegląd Sądowy* 1997, nr 2, s. 20; P. Girdwoyń, *Zarys kryminalistycznej taktyki obrony*, Kraków 2004, s. 129; J. Zagrodnik, *Opinia prywatna w procesie kar-*

Zmiana treści art. 393 § 3 k.p.k. otwiera drogę do uznania wartości dowodowej wspomnianego dokumentu. Nie wiadomo jednak, czy w wyniku zadekretowanych modyfikacji ta wartość dowodowa będzie aż tak bardzo istotna. W dalszym ciągu, zgodnie z art. 193 § 1 i art. 194 k.p.k., status biegłego posiada osoba powołana w takim charakterze przez organ procesowy w drodze wydania postanowienia, jeżeli tylko stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy wymaga wiadomości specjalnych. Pomimo zmiany art. 393 § 3 k.p.k. nie zmieniły się zarazem reguły pełnienia funkcji biegłego określone w rozdziale 22 k.p.k. Oznacza to, że „prywatny ekspert” żadną miarą nie może być traktowany jako biegły w rozumieniu przepisów k.p.k. Wynikają z tego dalsze konsekwencje. Sąd nie może oprzeć się na „prywatnej opinii” w celu podważenia wartości dowodowej opinii biegłego, nie mówiąc o tym, że nie wolno zastępować opinii biegłego innymi dowodami²⁹. Tam, gdzie w grę wchodzi stwierdzenie okoliczności uzasadniających wykorzystanie wiadomości specjalnych, jedynym środkiem dowodowym zdolnym przybliżyć do tego celu w związku z ustaleniem faktów pozostaje opinia biegłego, o której mowa w rozdziale 22 k.p.k. Nie istnieje poza tym możliwość konfrontacji obu ekspertów, skoro „prywatny rzeczoznawca” nie występuje w roli biegłego. A skoro tak, to jest też oczywiste, że w charakterze biegłego „prywatny ekspert” nie może być przesłuchany.

Wydaje się, że jedyne *novum*, jakie wynika ze zmian nowelizacyjnych w omawianym aspekcie, wiąże się z potrzebą bezpośredniego uwzględnienia przez biegłego też sformułowanych w „opinii prywatnej”. Następnym przyznania takim dokumentom waloru dowodu musi być bowiem konieczność odniesienia się przez biegłego do tego, co stwierdził „prywatny ekspert”. Ta możliwość zaktualizuje się wtedy, gdy po zapoznaniu się z opinią wystawioną przez takiego eksperta organ procesowy poweźmie wątpliwości dotyczące pełności, jasności czy spójności opinii biegłego i ponownie wezwie go do wydania opinii. W takiej sytuacji biegły, korzystając z dostępu do akt sprawy, ma obowiązek wprost odnieść się do twierdzeń sprecyzowanych przez „prywatnego eksperta”. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów „opinia prywatna” mogła stanowić dla organu procesowego asumpt do ewentualnego zweryfikowania opinii biegłego jedynie przez zadanie mu określonych pytań w trakcie jego przesłuchania. *De lege lata* istnieje także możliwość – podczas przesłuchania biegłego – zadawania mu pytań przez

nym [w:] *Dowody w procesie karnym...*, s. 71; K. Eichstaedt, P. Gałęcki, A. Depko, *Metodyka pracy biegłego psychiatry, psychologa oraz seksuologa w sprawach karnych*, Warszawa 2012, s. 370. Por. A. Bojańczyk, *Dowód...*, s. 475, 478.

²⁹ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie...*, s. 522; B. Sitkiewicz, *Prywatne gromadzenie dowodów w sprawach karnych – uwagi na tle ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Postępowanie...*, A. Lach (red.), s. 91. Por. wywody P. Kardasa analizujące dwie alternatywne koncepcje na tym tle: tenże, *Podstawy i ograniczenia przeprowadzania oraz wykorzystywania w procesie karnym tzw. dowodów prywatnych*, Palestra 2015, nr 1-2, s. 21-22.

pokrzywdzonego mającego status strony i jego pełnomocnika, nawiązujących do zapatrywań przedstawionych w „prywatnej opinii”.

W sumie można odnieść wrażenie, że w wypadku pokrzywdzonego potencjalny spór na tle opinii biegłego i „prywatnej opinii” niekoniecznie będzie częstym zjawiskiem czy będzie jakoś specjalnie rozległy w odniesieniu do opinii lekarskiej. Stwierdzenie określonych okoliczności opiera się tutaj na logicznych i wymierzalnych kryteriach, choć oczywiście nie da się wykluczyć sytuacji i zagadnień wątpliwych bądź spornych, będących pochodną braku jednoznaczności w samej medycynie.

W piśmiennictwie niejednoznaczna jest kwestia zawarta w pytaniu: czy „prywatny rzeczoznawca” mógłby być powołany przez organ procesowy w charakterze biegłego? Obok stanowisk akceptujących tę możliwość³⁰ dostrzegalne są poglądy opierające się na jej kontestacji³¹. W istocie taki akt powołania czyni zadość obowiązkowi wyjaśnienia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, tak jak tego się wymaga w art. 193 § 1 k.p.k. Może tutaj w grę wchodzić zweryfikowanie powstałych już wątpliwości albo ujawnienie zupełnie nowych okoliczności, na które zwrócił uwagę „prywatny ekspert”. Negując zasadność powołania tego podmiotu w charakterze biegłego, wskazuje się na art. 196 § 3 k.p.k., kreujący zakaz występowania w roli biegłego, gdy ujawnią się powody osłabiające zaufanie do wiedzy lub bezstronności biegłego. Akcentuje się, że powołanie w charakterze biegłego osoby, która uprzednio sporządziła „opinię prywatną”, sprowadzałoby się do dążenia wykazywania założeń z góry powziętych, a poza tym między ekspertem i stroną procesową, która zleciła mu opracowanie opinii, zachodzi stosunek obligacyjny, którego istotnym elementem jest wynagrodzenie dla eksperta³². Rozwikłanie sygnalizowanego dylematu w jakiś sposób wiąże się z mankamentami korzystania przez strony procesowe z opinii „prywatnych rzeczoznawców”³³.

³⁰ S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces...*, s. 387; Z. Kwiatkowski, *Dopuszczalność wykorzystania „opinii prywatnej” w procesie karnym* [w:] *Iudicium...*, A. Przyborowska-Klimczak, A. Taracha (red.), s. 575; R. Kmiecik, *Kontrowersyjne unormowania w znowelizowanym Kodeksie postępowania karnego*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 1-2, s. 17; T. Tomaszewski, *Dowód...*, s. 35; K. Eichstaedt, P. Gałęcki, A. Depko, *Metodyka...*, s. 373-374; J. Zagrodnik, *Opinia prywatna w procesie karnym* [w:] *Dowody w procesie karnym...*, s. 71.

³¹ K. Nowicki, *Wybrane zagadnienia dotyczące możliwości wykorzystania dokumentów prywatnych w procesie karnym* [w:] *Węzłowe problemy...*, P. Hofmański (red.), s. 328 – autor ten dopuszcza jednak powołanie do roli biegłego w wyjątkowych okolicznościach; M. Błoński, *Znaczenie opinii prywatnej w realizacji prawa do obrony* [w:] *Z problematyki funkcji procesu karnego*, T. Grzegorzcyk, J. Izydorczyk, R. Olszewski (red.), Warszawa 2013, s. 359-360.

³² M. Błoński, *Znaczenie opinii prywatnej w realizacji prawa do obrony* [w:] *Z problematyki...*, T. Grzegorzcyk, J. Izydorczyk, R. Olszewski (red.), s. 360; K. Nowicki, *Wybrane zagadnienia dotyczące możliwości wykorzystania dokumentów prywatnych w procesie karnym* [w:] *Węzłowe problemy...*, P. Hofmański (red.), s. 328.

³³ Szeroko w kwestii tych wad czy niedoskonałości zob. np. T. Tomaszewski, *Dowód...*, s. 36; tenże, *Czy korzystać...*, s. 26-31; P. Girdwoyń, *Zarys...*, s. 127, 130. Nieco odmienne stanowisko prezentuje w tej materii A. Ludwiczek: tenże, *Dowód z opinii biegłego a zasada*

Abstrahując od tego problemu, wydaje się, że nie sposób odgórnie wyłączyć możliwości powołania prywatnego eksperta jako biegłego, zwłaszcza biorąc pod uwagę różnorodność potencjalnych sytuacji wchodzących w grę. Opinia sporządzona przez tę osobę już jako biegłego niekoniecznie będzie tożsama z poprzednią, ponieważ może być rozszerzona lub uzupełniona o nowe okoliczności, przy zachowaniu konsekwencji i niezmienności w zakresie zasadniczego ujęcia całego zagadnienia. Sam fakt otrzymania wynagrodzenia nie przesądza wszak o tendencji, nierzetelności czy nieścisłości, ponieważ do wyobrażenia są wypadki, w których ekspert potrafi wtedy zachować bezstronność czy w ogóle obiektywizm.

Inny problem: czy „prywatny rzeczoznawca” mógłby być przesłuchany w roli świadka? W tej kwestii należy zasadniczo udzielić odpowiedzi negatywnej. Skoro świadek ma zeznawać o faktach rzutujących na jego wrażenia z przeszłości, zaś biegły zeznaje, interpretując znane już fakty, a poza tym skoro „prywatny ekspert” nie jest bezpośrednim świadkiem zdarzenia ani nawet świadkiem ze słyszenia, jak też nie uczestniczył w czynnościach dowodowych w charakterze specjalisty, zgoda na wspomniane w powyższym pytaniu przesłuchanie byłaby równoznaczna z pomieszaniem ról procesowych³⁴. Niekoniecznie można zaaprobować pogląd, że owo przesłuchanie byłoby dopuszczalne co do faktów, które ekspert zaobserwował w tym charakterze na miejscu zdarzenia³⁵. Nawet gdy widział określone ślady lub dokonał określonych pomiarów, to jednak zapewne musiał to przefiltrować przez pryzmat posiadanej wiedzy specjalistycznej, a to już wyraźnie ociera się o interpretację, a nie relacjonowanie o faktach.

Interesująco przedstawia się natomiast stanowisko zasadzające się na wyjątkowej możliwości omawianego przesłuchania, gdy zeznania miałyby dotyczyć okoliczności sporządzenia „opinii prywatnej”. W ramach uzasadnienia tego poglądu podaje się, że osoba zeznająca mogłaby wtedy wskazać szczegółowe źródła informacji, na których oparto wnioski albo opisać zastosowane metody badawcze, a to z kolei mogłoby rozwiać wątpliwości organu procesowego, czy treść „opinii prywatnej” stanowi podstawę zlecenia wydania opinii biegłemu³⁶. Dotyczyłoby to tylko tych sytuacji, w których przedłożona „opinia prywatna” nie jest kompletna w tych kwestiach. Wydaje się, że w jakimś sensie zasadność tej propozycji znajduje odzwierciedlenie w treści przepisów k.p.k. Zgodnie z art. 200 § 3 k.p.k., osoby,

kontradiktoryjności w polskim procesie karnym [w:] *Kryminalistyka...*, J. Kasprzak, B. Młodziejowski (red.), s. 608, 609.

³⁴ R. Kmiecik, *Kontrowersyjne unormowania...*, s. 12; A. Bojańczyk, T. Razowski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2005 r., sygn. V KK 388/04*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 1, s. 114-115. Tok wywodów G. Buconia wskazuje, że raczej zajmuje stanowisko przeciwne: tenże, *Dopuszczalność „opinii prywatnej” w procesie karnym*, Państwo i Prawo 2009, nr 3, s. 117.

³⁵ M. Błoński, *Znaczenie opinii prywatnej w realizacji prawa do obrony* [w:] *Z problematyki...*, T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski (red.), s. 360.

³⁶ K. Nowicki, *Wybrane zagadnienia dotyczące możliwości wykorzystania dokumentów prywatnych w procesie karnym* [w:] *Węzłowe problemy...*, P. Hofmański (red.), s. 327-328.

które brały udział w wydaniu opinii, mogą być przesłuchiwane w charakterze biegłych, a osoby, które tylko uczestniczyły w badaniach – w charakterze świadków. Rozważany postulat obejmuje wyłącznie ten aspekt pracy eksperta, który łączy się z samym przeprowadzaniem badań, a zatem łączy się z ich metodyką, techniką, podstawami itd.

Tam, gdzie w grę wchodzi sytuacja niepowtarzalna, tzn. przedmiot opinii może zostać utracony lub ulegnie istotnej zmianie, w piśmiennictwie trafnie proponowano ustanowienie możliwości wykorzystania w charakterze dowodu „prywatnej opinii”, aby nie dopuścić do straty dowodu lub jego deformacji, np. w zakresie stwierdzenia stopnia i rodzaju doznanych przez pokrzywdzonego uszkodzeń ciała³⁷. W następstwie wejścia w życie noweli wrześniowej taka „prywatna opinia” wystawiona dla pokrzywdzonego uzyska walor dowodu ścisłego z mocy nowego unormowania art. 393 § 3 k.p.k. Dotyczy bowiem tych okoliczności, które nie mogą być już faktycznie stwierdzone przez biegłego, a zatem w tym zakresie nie jest w stanie zastąpić opinii biegłego, gdyby został on w toku postępowania powołany. W pozostałym zakresie brak znaczących zmian dotyczących dowodowego wykorzystania „opinii prywatnej” w odniesieniu do pokrzywdzonego może oznaczać dotkliwą lukę w sprawach o przestępstwa przez niego ścigane³⁸. Stanowi to potwierdzenie przeprowadzonych wywodów, iż nowela wrześniowa nie wprowadziła istotnych zmian w zakresie dowodowego wykorzystania „opinii prywatnej” w procesie karnym.

Kończąc rozważania objęte problematyką tytułową, wypada tylko zasygnalizować, że granice prywatnego gromadzenia dowodów przez pokrzywdzonego wyznacza nowy art. 168a k.p.k. W tym przepisie wprowadzono zakaz przeprowadzania i wykorzystania dowodu uzyskanego dla celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego w rozumieniu art. 1 § 1 k.k. Ten przepis wzbudza wiele niejasności, stanowiąc impuls do stawiania wielu pytań, na które trudno znaleźć jednoznaczną odpowiedź³⁹. Bliższe poruszenie tego wątku wykraczałoby jednak poza ramy niniejszego opracowania.

³⁷ M. Lipczyńska, *O tzw. „opinii...”,* s. 47-48, 53; R. Kmieciak, *Dokumenty...,* s. 12-13; J. Zagrodnik, *Opinia prywatna w procesie karnym [w:] Dowody w procesie karnym...,* s. 69, 71-72.

³⁸ Por. propozycję R. Kmieciaka, *Kontrowersyjne unormowania...,* s. 17.

³⁹ Zob. np. K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2013, s. 363; Z. Kwiatkowski, *Zakaz wykorzystania dowodu w ujęciu art. 168a projektu zmian Kodeksu postępowania karnego [w:] Problematyka wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.), Warszawa 2013, s. 488-489; R. Kmieciak, *Kontrowersyjne unormowania...,* s. 17-20; D. Stachurski, *O dopuszczalności...,* s. 90-91; M. Klejnowska, *Przeprowadzanie dowodów w procesie karnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 27 września 2013 r. [w:] Postępowanie dowodowe w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego*, A. Lach (red.), Toruń 2014, s. 31; P. Kardas, *Podstawy...,* s. 12-20; R. Koper, *Badanie świadka w aspekcie jego ochrony w procesie karnym*, Warszawa 2015, s. 294-295.

Granice wykorzystania dowodów prywatnych w postępowaniu karnym

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym w zakresie rozpoznania odpowiedzialności za popełnianie przestępstw, stanowi jedno z ustrojowych zadań państwa jako podmiotu o charakterze publiczno-prawnym. W tym zakresie część obowiązków spoczywa na Policji, która zgodnie z treścią art. 311 § 2 k.p.k. oraz art. 325a k.p.k. jest, obok prokuratora, zasadniczym organem posiadającym kompetencje do przeprowadzania czynności postępowania przygotowawczego, w szczególności mających na celu zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie materiału dowodowego (art. 297 § 5 k.p.k.).

Dowodem w postępowaniu karnym może być, jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 listopada 2006 roku, sygn. V KK 52/06¹, wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia prawdy i nie jest objęte ściśle zakazem dowodowym. To zakazy dowodowe, określone przepisami prawa procesowego, określają więc możliwość wykorzystania dowodów w postępowaniu karnym. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w polskim porządku prawnym nie obowiązuje reguła „zakazu owoców z zatrutego drzewa” polegająca na niemożności wykorzystania dowodu uzyskanego niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa².

Odpowiedzialne za zebranie i zabezpieczenie dowodów organy państwowe działają na podstawie zasady legalizmu, wyznaczającej zakres ich kompetencji do wykonania określonych czynności konwencjonalnych. Zgodność z prawem przeprowadzonych przez te organy czynności określona jest, jak wskazuje P. Kardas, trzema elementami: merytorycznym – związanym z istnieniem w prawie karnym procesowym zakazu wykonywania określonych czynności, kompetencyjnym – uzależniającym możliwość wykonania określonej czynności od istnienia podstawy

¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2006 roku, sygn. V KK 52/06, opubl. LEX nr 202271.

² S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 55.

prawnej oraz formalnym – określającym zakres oraz treść wykonywanej czynności³.

W pewnych jednak wypadkach ustawa zezwala na uzyskanie i przedstawienie dowodu, mogącego stanowić podstawę ustaleń faktycznych, bezpośrednio przez stronę postępowania, działającej niejako w zastępstwie właściwego organu procesowego, na którym obowiązek taki z mocy ustawy ciąży⁴. Taki dowód – uzyskany i przedstawiony przez stronę postępowania – określany jest mianem „dowodu prywatnego”. Z uwagi na charakterystykę postępowania przygotowawczego, dowody prywatne na tym etapie postępowania pojawiają się stosunkowo rzadko. Materiały sprawy zawsze są bowiem oceniane pod kątem przydatności przed sądem przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie, sam zaś fakt, że jest on reprezentantem interesu publicznego wymaga zasadniczo, aby dowody zostały pozyskane, zabezpieczone oraz utrwalone procesowo⁵. Ten stan rzeczy ulega zmianie w postępowaniu sądowym, gdzie prokurator jest tylko jedną ze stron postępowania, zaś pozostałe strony mogą składać dowody uzyskane pozaprosowo, które po dokonaniu ich legalności i przydatności procesowej przez sąd, mogą być uwzględniane przy dokonywaniu ustaleń faktycznych. Należy jednak w tym miejscu nadmienić, że kwestia ta uległa zasadniczej zmianie po 1 lipca 2015 roku, gdy weszła w życie obszerna nowelizacja Kodeksu postępowania karnego⁶, która po pierwsze dokonuje zmian w zakresie celów postępowania przygotowawczego, powodując jego odformalizowanie, po drugie zaś dużo szerzej niż obecnie dopuszcza procesowe wykorzystanie dowodów prywatnych na etapie postępowania sądowego.

Granice procesowego wykorzystania prywatnych dowodów przed sądem określa art. 393 § 3 k.p.k., który pozwala na odczytywanie na rozprawie wszelkich dokumentów prywatnych, powstałych poza postępowaniem karnym i nie dla jego celów, w szczególności oświadczeń, publikacji, listów i notatek. Eksploatowanie tego typu źródeł dowodowych, mających postać dowodu z dokumentu, stanowi niejako zastąpienie organów postępowania przygotowawczego, których zadaniem jest procesowe zabezpieczenie dowodów dla sądu. Przed 1 lipca 2015 roku problem możliwości przekształcenia dowodów prywatnych w pełnowartościowy materiał dowodowy stanowiący podstawę ustaleń faktycznych, był oceniany niejednoznacznie. Co wynikało wprost z dawnej treści art. 393 § 3 k.p.k., warunkiem

³ P. Kardas, *Problem granic legalności czynności uczestników postępowania karnego i konsekwencji ich przekroczenia* [w:] *Granice procesu karnego. Legalność działań uczestników postępowania*, D. Gruszecka, J. Skorupka (red.), Warszawa 2015, s. 25.

⁴ W postępowaniu przygotowawczym źródłem takiego obowiązku jest art. 297 § 1 pkt 5 k.p.k., zaś w postępowaniu sądowym art. 366 § 1 k.p.k..

⁵ T. Grzegorzcyk, *Postępowanie przygotowawcze w świetle nowelizacji z dnia 27 września 2013 r. i rola w nim prokuratora w aspekcie sądowego stadium procesu*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 1-2, s. 33.

⁶ Ustawa z dnia 27 września 2013 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013, poz. 1247 z późn. zm.

wykorzystania tego typu dowodu było to, aby nie był on uzyskany dla celów postępowania karnego. Celowe bowiem uzyskiwanie dowodów należało do domeny wyłącznie organu procesowego, a więc na etapie postępowania przygotowawczego – prokuratora i innych upoważnionych podmiotów (w tym Policji), zaś na etapie postępowania jurysdykcyjnego – sądu, zobowiązanego na podstawie art. 366 § 1 k.p.k. do dbałości o wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

Z uwagi na poprzednio obowiązującą treść art. 393 § 3 k.p.k. dopuszczenie dowodu prywatnego jako podstawy ustaleń faktycznych powinno mieć miejsce wyjątkowo i przy spełnieniu określonych warunków, w taki sposób, aby podmioty prywatne nie wkraczały w sferę kompetencji podmiotów publicznych. Wskazał na to m.in. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 września 2013 roku sygn. II AKa 249/13⁷ w odniesieniu do tzw. prywatnych nagrań treści. Jak wynika z treści tego judykatu: „Przepis art. 393 § 3 k.p.k. stanowi tamę dla prywatnej inwigilacji, którą prowadziłyby osoby nieuprawnione z naruszeniem konstytucyjnego prawa do prywatności. Dokumenty prywatne gromadzone w sposób pozaprocesowy (prywatny) i nieformalny, lecz najwyraźniej w celu wykorzystania ich w sprawie karnej są niedopuszczalne zarówno jako dowody właściwe, jak i weryfikujące (służące do oceny innych dowodów w rozumieniu art. 169 § 2 k.p.k.) Mogą być co najwyżej wykorzystane przez organy procesowe – w ramach dowodu swobodnego – jako źródła informacji o innych dowodach, które dopiero organ procesowy będzie mógł przeprowadzić w sposób ścisły”. Na procesową możliwość dowodowego wykorzystania prywatnych nagrań, przyjmując odmienną od powyższej ocenę, wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 10 maja 2002 roku, sygn. WA 22/02⁸: „Przepisy rozdziału 26 Kodeksu postępowania karnego, odnoszące się do kontroli i utrwalania rozmów przy użyciu środków technicznych, nie dotyczą prywatnego gromadzenia w ten sposób dowodów. Dlatego taśma magnetofonowa z utrwaloną na niej przez pokrzywdzonego (oskarżyciela posiłkowego) rozmowę z oskarżonym może stanowić dowód w sprawie karnej, który podlega ocenie na zasadach ogólnych”.

Z kolei Sąd Najwyższy w postanowieniu z 27 września 2012 roku, sygn. akt III KK 5/12⁹ zawarł ograniczenie, że: „nagrania prywatne mogą być dopuszczone do materiału dowodowego jedynie w sytuacji, gdy stanowią rejestrację czynu przestępnego, a nie prywatnych rozmów nawet dotyczących tego czynu.”

Podobnie w różnorodny sposób ocenia się w orzecznictwie sądów odwoławczych walor dowodowy tzw. prywatnej opinii biegłego, uzyskanej nie na podstawie art. 193 k.p.k. przez organ procesowy, lecz na zasadzie umowy cywilnoprawnej przez stronę postępowania karnego. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Łodzi w wy-

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2013 roku, sygn. II AKa 249/13, opubl. LEX nr 1378924.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2002 roku, sygn. WA 22/02, opubl. OSNKW 2002, nr 9-10, poz. 77.

⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2012 roku, sygn. III KK 5/12, opubl. LEX nr 1226723.

roku z dnia 27 maja 2014 roku, sygn. II AKa 83/14¹⁰: „Opinia prywatna nie ma statusu dowodu w konkretnej sprawie, stanowi dla organu procesowego wyłącznie źródło informacji o dowodzie. (...) opinia taka nie podlega ujawnieniu i zaliczeniu w trybie procesowym do materiału dowodowego”. Podobne stanowisko wyraził Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 19 lutego 2013 roku, sygn. akt II AKa 295/12¹¹ oraz Sąd Najwyższy w postanowieniach: z dnia 4 stycznia 2005 roku, sygn. V KK 388/04¹² oraz z dnia 14 marca 2013 roku, sygn. IV KK 420/12¹³. Z kolei Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 roku, sygn. II AKa 43/12¹⁴ wskazał, że: „Opinia opracowana na zlecenie uczestnika postępowania przedstawiona przez niego sądowi stanowi jego oświadczenie zawierające informację o dowodzie złożoną na podstawie art. 453 § 2 k.p.k., polegającą na ujawnieniu w trybie przewidzianym przez ten przepis.” W przypadku jednak tego typu dowodu można spotkać się także z poglądem przeciwnym, zgodnie z którym sąd ocenia opinię uzyskaną na zlecenie strony postępowania pod kątem jej rzetelności i obiektywizmu, zaś w przypadku przyznania jej wartości dowodowej, może być ona podstawą ustaleń faktycznych¹⁵. Można spotkać się wreszcie ze stanowiskiem pośrednim, które nakazuje rozważenie powołania przez sąd autora opinii prywatnej w charakterze biegłego na podstawie przepisów rozdziału 22 Kodeksu postępowania karnego¹⁶. Niemniej, niezależnie od przyjętego poglądu, przyjęcie opinii prywatnej jako dowodu w postępowaniu karnym w procedurze obowiązującej przed 1 lipca 2015 roku wymagało wskazania, z jakiego powodu sąd przyznawał temu dokumentowi walor dowodowy oraz stopnia, w jakim może on zostać wykorzystany w toku tego postępowania.

Inaczej wygląda sytuacja dotycząca wykorzystania procesowego dowodów, w tym prywatnych, uzyskanych niezgodnie z wymogami proceduralnymi.

¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 27 maja 2014 roku, sygn. II AKa 83/14, opubl. LEX nr 1493768.

¹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 19 lutego 2013 roku, sygn. II AKa 295/12, opubl. LEX nr 1294814.

¹² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2005 roku, sygn. V KK 388/04, opubl. OSNKW 2005, nr 1, poz. 12.

¹³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2013 roku, sygn. IV KK 420/12, opubl. OSP 2014, nr 4, poz. 35.

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 roku, sygn. II AKa 43/12, opubl. LEX nr 1213794.

¹⁵ Tak przyjął Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 roku, sygn. II AKa 67/12, opubl. KZS 2013, z. 10, poz. 91, wskazując, że opinia prywatna nie powinna być automatycznie „ignorowana” przez sąd i odrzucana jako dowód w sprawie bez dokonania oceny jej zawartości merytorycznej.

¹⁶ Przykładowo – wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. II AKa 71/14, opubl. LEX nr 1474821; Sąd Najwyższy jednak w postanowieniu z dnia 21 maja 2013 roku, sygn. akt III KK 389/12, opubl. KZS 2014, z. 11, poz. 16 wskazał, że autor opinii prywatnej jest wyłączony od możliwości opiniowania w tej sprawie na zlecenie sądu z uwagi na treść art. 196 § 3 k.p.k.

Wykonanie niektórych czynności procesowych wymaga sporządzenia z nich protokołu (art. 143 § 1 k.p.k.), do czego uprawniony jest wyłącznie organ procesowy w ramach swoich kompetencji. Inny podmiot, w tym strona postępowania może dokumentować przeprowadzenie czynności w drodze dokumentu prywatnego, jednakże art. 393 § 1 k.p.k. *in fine* zabrania odczytywania na rozprawie notatek dotyczących czynności, z których wymagane jest sporządzenie protokołu. Oznacza to, że czynności procesowe wymienione w art. 143 § 1 k.p.k. zastrzeżone zostały wyłącznie do kompetencji organu procesowego i nie mogą zostać „przejęte” przez podmioty prywatne. Na problem braku możliwości zastępowania treści protokołu innym dokumentem zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 8 sierpnia 2013 roku, sygn. akt II AKa 202/13¹⁷.

Opisane powyżej zasady dotyczące oceny wartości dowodów prywatnych uległy zmianie po wejściu w życie powołanej już ustawy z 27 września 2013 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, tj. po 1 lipca 2015 roku. W szczególności celem nowelizacji Kodeksu postępowania karnego było przywrócenie kontradiktoryjnego charakteru postępowania przed sądem. Centralny element zmian stanowi przeformułowanie art. 167 § 1 k.p.k., który w znowelizowanej postaci przekazuje kompetencję do przeprowadzania dowodów na strony postępowania po ich dopuszczeniu przez sąd. Dochodzi więc do zrównania uprawnień procesowych oskarżyciela publicznego, który na etapie przedsądowym gromadzi materiał dowodowy lub wyłącznie informację o dowodach, działając w charakterze organu procesowego, oraz oskarżonego i jego obrońcy, a także oskarżycieli posiłkowych oraz ich pełnomocników jako innych stron procesowych. Jednocześnie zmieniono treść art. 366 k.p.k., zdejmując z przewodniczącego składu sędziowskiego obowiązek wszechstronnego wyjaśniania okoliczności sprawy i ograniczając jego rolę jedynie do kierowania rozprawą i czuwania nad jej prawidłowym przebiegiem. Najszerze jednak zmiany w zakresie możliwości dopuszczenia i wykorzystania procesowego dowodu prywatnego wprowadzono poprzez wykreślenie z treści art. 393 § 3 k.p.k. sformułowanie „nie dla jego celów”, dopuszczając tym samym możliwość wprowadzenia do procesu dokumentów i innych dowodów sporządzonych specjalnie dla wykazania przez stronę określonych okoliczności, w korzystnym dla tej strony kierunku.

Ustawa z 27 września 2013 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw dokonała także zmian w zakresie celów postępowania przygotowawczego. Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 297 § 1 pkt 5 k.p.k., jest ono prowadzone już nie w celu zgromadzenia i zabezpieczenia dowodów dla sądu, lecz zebrania, zabezpieczenia i utrwalenia dowodów w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zasadności wniesienia aktu oskarżenia albo innego zakończenia postępowania, jak również do przedstawienia wniosku o dopuszczenie tych dowodów i przeprowadzenie ich przed sądem. Na organach postępowania

¹⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 sierpnia 2013 roku, sygn. akt II AKa 202/13, opubl. Biuletyn SA w Katowicach 2013, nr 4, poz. 21.

przygotowawczego, w tym Policji, spoczywać więc będą zadania w zakresie gromadzenia tylko takich dowodów, które mają pozwolić prokuratorowi na realizowanie jego funkcji oskarżycielskiej przed sądem (oczywiście chodzi tu o te sprawy, które zostaną zakończone skierowaniem aktu oskarżenia). Dowody niekorzystne dla oskarżenia nie będą na tym etapie postępowania zabezpieczane lub, w przypadku ich uzyskania, nie będą przekazywane wraz z aktem oskarżenia do sądu, chyba, że wniosek taki złoży na zasadzie art. 321 § 5 k.p.k. któraś ze stron postępowania. Można więc domniemywać, że w zakresie gromadzenia tych dowodów dojdzie do prywatyzacji ich pozyskiwania i to strony będą zastępować przy ich pozyskiwaniu organy procesowe, które dowody takie zabezpieczały dotychczas.

Z uwagi na dużo szersze niż dotychczas wprowadzenie możliwości wykorzystania dowodu prywatnego przed sądem, konieczne było zapewnienie instrumentu prawnego, ustanawiającego granice eksploataowania procesowego takich dowodów. Wspomnianą już ustawą nowelizującą wprowadzono więc art. 168a k.p.k., zgodnie z którym niedopuszczalne jest przeprowadzenie i wykorzystanie dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 Kodeksu karnego.

Analiza wskazanej regulacji prowadzi do wniosku, że chodzi tu o czyn realizujący znamiona przedmiotowe i podmiotowe przestępstwa, jednakże nie musi być on zawiniony, ani stopień jego społecznej szkodliwości nie musi być wyższy niż znikomy. W literaturze wskazuje się, że powołany przepis ma ograniczyć możliwość wykorzystania nielegalnych dowodów przedstawionych zarówno przez oskarżonego i jego obrońcę, ale też przez oskarżyciela, w tym publicznego¹⁸.

W obecnym brzmieniu art. 168a k.p.k. brak jest konieczności weryfikowania prawdziwości zarzutu przestępnego pochodzenia dowodu w odrębnym postępowaniu karnym. Sąd więc władny jest do dokonania samodzielnej oceny tej okoliczności, w zależności od stopnia jej uprawdopodobnienia, a niezależnie od tego zasadne będzie wszczęcie nowego postępowania mającego na celu ocenę, czy doszło do wypełnienia znamion typu czynu zabronionego¹⁹. W przypadku, gdy w wyniku tego postępowania nie uda się wykazać, że faktycznie doszło do przestępstwa, okoliczność ta będzie mogła stanowić, zgodnie z treścią art. 540 § 1 pkt 2 k.p.k., podstawę wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania karnego. Należy jednak mieć przy tym na uwadze treść art. 542 § 5 k.p.k., zgodnie z którym niedopuszczalne jest wznowienie postępowania z urzędu na niekorzyść oskarżonego po upływie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia.

W literaturze proponuje się alternatywne rozwiązanie, pozwalające na uniknięcie dysonansu między oceną przestępnego pochodzenia dowodu przed sądem, a oceną prawnokarną przeprowadzoną w odrębnym postępowaniu w tym przed-

¹⁸ R. Hernand, *Problem delimitacji granic legalności czynności uczestników postępowania karnego i konsekwencje ich przekroczenia* [w:] *Granice procesu karnego. Legalność działań uczestników postępowania*, D. Gruszecka, J. Skorupka (red.), Warszawa 2015, s. 9.

¹⁹ R. Kmieciak, *Kontrowersyjne unormowania w znowelizowanym Kodeksie postępowania karnego*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 1-2, s. 19.

miocie. Mianowicie wskazuje się na warunkową dopuszczalność wykorzystania dowodu, wobec którego któraś ze stron podniosła fakt pochodzenia z czynu zabronionego, przy jednoczesnym rozważeniu możliwości zawieszenia postępowania karnego w przypadku, gdy sąd nie jest w stanie samodzielnie dowodu tego ocenić²⁰.

Przy dodaniu nowelizacją art. 168a k.p.k., jednocześnie nadal zasadą pozostała możliwość wykorzystania w procesie karnym dowodów pochodzących z tzw. „zatrutego drzewa”, czyli uzyskanych w wyniku wadliwie przeprowadzonej czynności, lecz nie realizujących znamion żadnego typu czynu zabronionego²¹. W nowszym orzecznictwie można spotkać się jednak z poglądem, że wykorzystanie „owoców z zatrutego drzewa” nie spełnia standardów konstytucyjnych i stanowi naruszenie praw i wolności obywatela²².

Tzw. „dowody nielegalne” mogą dotyczyć trzech sytuacji: gdy sam dowód pochodzi z nielegalnego źródła (został przeprowadzony wbrew zakazowi ustawowemu – do tej kategorii należy zaliczyć dowody uzyskane w wyniku czynu zabronionego określonego w art. 1 § 1 k.k.), gdy dowód został uzyskany bez zachowania ustawowych warunków, lub gdy został on przeprowadzony niezgodnie z obowiązującymi przepisami procedury karnej²³. Aktualnie w polskiej procedurze karnej nieznane jest pojęcie nieważności czynności dowodowej. W zależności od rodzaju uchybienia można mówić jedynie o takich rodzajach skutków prawnych jak: bezskuteczność, niedopuszczalność, wadliwość czy bezzasadność²⁴.

Spośród dowodów prywatnych, które powszechnie mogą być wprowadzane do procesu karnego po 1 lipca 2015 roku, przykładowo można wskazać tzw. „prywatne opinie”, które *de facto* nie są opiniami w rozumieniu rozdziału 21 k.p.k., gdyż takie mogą być uzyskane wyłącznie w drodze postanowienia właściwego organu procesowego, lecz stanowią prywatne dokumenty w rozumieniu art. 393 § 3 k.p.k. Z tego powodu dominuje stanowisko, że dokumenty te nadal nie mogą stanowić dowodu ścisłego, lecz stanowić jedynie informację o dowodzie²⁵. O tego typu dowodzie uzyskanym w wyniku czynu zabronionego, o którym mowa jest w art. 168a § 1 k.p.k., można mówić w przypadku gdy do sporządzenia dokumentu doszło w wyniku tzw. fałszerstwa materialnego określonego w art. 270 § 1 k.k.²⁶, czyli

²⁰ R. Kmiecik, *Kontrowersyjne unormowania...*, s. 20.

²¹ Tamże, s. 10.

²² Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 18 marca 2010 roku, sygn. II AKA 18/10, opubl. OSAB 2010, z. 1, s. 32-39.

²³ K.T. Boratyńska, *Procesowe konsekwencje wyjścia organów postępowania poza granice legalności czynności w nim podejmowanych* [w:] *Granice procesu karnego...*, s. 147.

²⁴ S. Waltoś, *Proces karny...*, s. 51-58.

²⁵ I. Wrześniewska-Wal, *Prywatna opinia biegłego lekarza w postępowaniu karnym. Analiza obecnie obowiązujących i projektowanych przepisów* [w:] *Szkice o nowym modelu procesu karnego*, T. Gardocka, M. Jakubik (red.), Warszawa 2014, s. 132-133.

²⁶ Art. 270 § 1 k.k. – „Kto, w celu użycia za autentyczny, podrabia lub przerabia dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

treść opinii została podrobiona lub przerobiona w celu użycia jej jako autentycznej, jak również w sytuacji, gdy dokument został uzyskany w drodze fałszerstwa intelektualnego określonego w art. 271 § 1 k.k.²⁷ w sytuacji, gdy dokument został wydany przez organ uprawniony, jednakże poświadczono w nim nieprawdę. Pamiętać należy, że obydwa wymienione czyny mają charakter przestępstw umyślnych i tylko w przypadku stwierdzenia umyślności ich popełnienia można mówić, że do ich uzyskania doszło w wyniku popełnienia czynu zabronionego, określonego w art. 1 § 1 k.k. Należy mieć na uwadze fakt, że samo świadome posłużenie się tymi dokumentami poprzez przedłożenie ich na rozprawie stanowi przestępstwo z art. 270 § 1 k.k. lub z art. 273 k.k.²⁸ Takie same uwagi odnieść można do innych dokumentów urzędowych, przedkładanych przez strony postępowania wraz z wnioskiem dowodowym, jak również dokumentów prywatnych, z tym że ich przerobienie, podrobienie albo posłużenie się nimi, może stanowić realizację wyłącznie przestępstwa z art. 270 § 1 k.k., gdyż typy z art. 271 § 1 k.k. oraz art. 273 k.k. dotyczą wyłącznie dokumentów o charakterze publicznoprawnym.

Wydaje się, że w odniesieniu do dokumentów, czy to urzędowych czy prywatnych, mających stanowić dowód w postępowaniu karnym, można powiedzieć także, że pochodzą one z czynu zabronionego, gdy doszło jednocześnie do ich ukrycia lub usunięcia przez osobę, nie mającą prawa nimi wyłącznie rozporządzać, jeżeli dojedzie do wypełnienia wszystkich znamion przedmiotowych i podmiotowych typu czynu zabronionego z art. 276 k.k.²⁹

Dalsze uwagi odnieść należy do tzw. prywatnych nagrań treści przez podmioty nie będące organami procesowymi i działające poza ich kompetencją ustawową. Uzyskanie takiego nagrania będzie stanowiło czyn zabroniony wówczas, gdy zrealizuje znamiona przestępstwa z art. 267 § 3 k.k.³⁰ Czyn ten popełniony jest wtedy, gdy nagranie sporządzone jest bez lub wbrew wiedzy i woli osób, których głos lub wizerunek został na nich utrwalony, zaś jego sprawca działa umyślnie, to znaczy jego zamiarem jest zarejestrowanie określonych treści, które mają być później wykorzystane w postępowaniu karnym.

Z tego powodu zachowanie nie zrealizuje znamienia strony podmiotowej wskazanego występkę, gdy urządzenie, mające na celu rejestrowanie dźwięku lub obrazu zostało zainstalowane w innym celu niż zarejestrowanie konkretnych tre-

²⁷ Art. 271 § 1 k.k. – „Funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

²⁸ Art. 273 k.k. – „Kto używa dokumentu określonego w art. 271 lub 272, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

²⁹ Art. 276 k.k. – „Kto niszczy, uszkadza, czyni bezużytecznym, ukrywa lub usuwa dokument, którym nie ma prawa wyłącznie rozporządzać, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

³⁰ Art. 267 § 3 k.k. – „Tej samej karze podlega, kto w celu uzyskania informacji, do której nie jest uprawniony, zakłada lub posługuje się urządzeniem podsłuchowym, wizualnym albo innym urządzeniem lub oprogramowaniem”.

ści. Z tego powodu nie będzie przestępstwem np. wykorzystanie kamer zainstalowanych w systemie monitoringu wizyjnego, a rzecz jasna nagranie w ten sposób ewentualnych treści może być wykorzystane dowodowo w postępowaniu karnym. W tej bowiem sytuacji nagranie nie będzie miało charakteru prywatnej, nielegalnej inwigilacji, realizującej znamiona czynu zabronionego.

Wskazane wyżej sytuacje są jedynie przykładami dowodów, które mogą być uznane za nielegalne zgodnie z treścią art. 168a k.p.k. Wydaje się jednak, że w każdym przypadku uznania przez sąd, że dowód został uzyskany za pomocą czynu zabronionego, konieczne będzie wykazanie, że doszło do realizacji wszystkich jego znamion przedmiotowych i podmiotowych oraz wskazania (zgodnie z zasadą indywidualizacji) kto był sprawcą tego czynu. Aktualne pozostaje pytanie, czy taka ocena dokonana przez sąd niejako poza właściwym trybem postępowania, a przełamująca zasadę domniemania niewinności, nie będzie prowadziła do skutkującego odpowiedzialnością odszkodowawczą podnoszenia zarzutu naruszenia dóbr osobistych osób, wskazywanych jako sprawcy tego typu zachowań.

Wreszcie wspomnieć należy o jeszcze jednej zmianie normatywnej, dokonującej zakresu zadań Policji związanych z wykonywaniem czynności polegających na gromadzeniu dowodów. O ile w procedurze obowiązującej do 1 lipca 2015 roku Policja była uprawniona, a zarazem zobowiązana do gromadzenia i procesowego zabezpieczenia dowodów wyłącznie na etapie postępowania przygotowawczego, o tyle nowela Kodeksu postępowania karnego wprowadziła przepis art. 404a, zgodnie z którym w czasie przerwy albo odroczenia rozprawy oskarżyciel publiczny może dokonać niezbędnych czynności w celu przedstawienia dowodów przed sądem, chyba że określona czynność zastrzeżona jest do właściwości sądu. Prokurator może wówczas zlecić dokonanie niezbędnych czynności przez Policję. Z jednej więc strony uległy redukcji zadania Policji w zakresie zabezpieczenia dowodów w postępowaniu przygotowawczym, z drugiej jednak rozszerzono kompetencje tego organu do uzyskiwania – na zlecenie prokuratora – dowodów na etapie postępowania sądowego. Głównym celem czynności Policji w zakresie postępowania dowodowego jest pozyskanie dowodu lub ustalenie źródła dowodowego na potrzeby wzmocnienia linii oskarżenia przed sądem.

Na końcu należy zawrzeć dodatkową uwagę, że przedstawione wyżej rozważania dotyczące prywatyzacji zadań Policji dotyczą tych kategorii postępowań, które zostaną zakończone skierowaniem aktu oskarżenia. Nadal na organach postępowania przygotowawczego, w tym Policji, ciąży bowiem obowiązek wszechstronnego gromadzenia oraz oceny materiału dowodowego w sprawach zakończonych w inny sposób, w szczególności wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego. Nie uległa bowiem zmianie zasada legalizmu określona w art. 10 § 1 k.p.k., zaś wyłącznie przeprowadzenie pełnego postępowania dowodowego umożliwi dokonanie przez sąd kontroli instancyjnej prawidłowości podjętej decyzji w przedmiocie sposobu zakończenia postępowania. Wskazuje się, że zasada legalizmu powoduje obowiązek ciążyący na organach ścigania, aby starannie wyjaśniać sprawę w takim stopniu, aby zagwarantować po-

krzywdzonemu prawo do zapewnienia ochrony jego interesów w postępowaniu karnym³¹.

Podsumowując, zakres wykorzystania dowodów prywatnych w postępowaniu karnym uległ znacznemu rozszerzeniu po nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie 1 lipca 2015 roku, w szczególności poprzez zmianę treści art. 393 § 3 k.p.k. Zmiana ta ma na celu dostosowanie zakresu kompetencji organów postępowania, w tym Policji, do nowych zadań, pozwalających na właściwe wykonywanie przez oskarżyciela publicznego swojej funkcji w kontradiktoryjnym procesie. Z tego powodu część dotychczasowych zadań tych organów przekazana została innym stronom postępowania, zwiększając znacznie możliwość procesowego wykorzystania dowodów prywatnych.

³¹ M. Rogalski, *Zasady legalizmu w procesie karnym po noweli do Kodeksu postępowania karnego z dnia 27 września 2013 r.*, Prokuratura i Prawo 2015, nr 1-2, s. 55.

Rola prywatnej opinii eksperta (biegłego sądowego) w znowelizowanej procedurze karnej

Wchodząca w życie z dniem 1 lipca 2015 roku nowelizacja Kodeksu postępowania karnego zmienia w zasadniczym znaczeniu rolę prywatnej opinii eksperta, który w świetle otrzymującego nową treść art. 393 § 3 k.p.k., może być powołany na wniosek strony postępowania. Aktualnie według obowiązującego stanu prawnego opinia prywatna nie stanowiła dowodu *sensu stricto* w sprawie, a moc prawną posiadała jedynie opinia sporządzona przez biegłego powołanego stosownym postanowieniem przez organ procesowy: sąd, prokuraturę, Policję lub inny podmiot prowadzący postępowanie przygotowawcze. Opinia prywatna przedłożona np. sądowi przez stronę mogła co prawda wskazywać nowe okoliczności, fakty czy metody badawcze, które mogą doprowadzić do wyjaśnienia sprawy, ale jednak sama w sobie nie stanowiła dowodu, a organ prowadzący postępowanie w takiej sytuacji mógł co najwyżej w wyniku powołania biegłego sądowego zweryfikować wskazane w niej ustalenia.

Zgodnie z art. 193 Kodeksu postępowania karnego, jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy wymaga wiadomości specjalnych, zasięga się opinii biegłego. Ustawa nie definiuje, co należy rozumieć przez wiadomości specjalne. Z pewnością wiadomości prawnicze w zakresie prawa karnego nie są wiadomościami specjalnymi w znaczeniu tego przepisu, gdyż te powinien posiadać sędzia. Wiadomości specjalne nie są znane przeciętnemu członkowi społeczeństwa. Zdobywa się je w drodze uzyskania wykształcenia w określonej dziedzinie lub przez wykonywanie oznaczonego zawodu pozwalającego na zdobycie doświadczenia w określonym zakresie powyżej zwykłego poziomu w danym zawodzie. W razie pojawienia się w procesie okoliczności, których wyjaśnienie wymaga wiedzy specjalistycznej, organ kierujący procesem jest zobowiązany zasięgnąć opinii biegłego. Jest to obowiązek, a nie uprawnienie organu

procesowego¹. Wskazać należy, iż pod pojęciem biegłego rozumiemy specjalistę, eksperta, rzeczoznawcę, który z uwagi na posiadaną wiedzę w danej dziedzinie, wystąpił ze stosownym wnioskiem i po weryfikacji został na 5-letni okres wpisany na listę biegłych prowadzoną przez prezesa sądu okręgowego. Istotnym jest, iż tytułem biegłego sądowego może się posługiwać osoba, która wydaje opinię na podstawie powołania przez organy procesowe, nie może go natomiast używać osoba, która wydaje prywatną opinię na zlecenie strony, nawet jeśli ekspert ten jest osobą wpisana na listę biegłych. W takiej sytuacji bowiem osoba ta działa na podstawie prywatnego zlecenia strony w wyniku zawartego stosunku cywilnoprawnego, a więc działając na zamówienie, wykonuje usługę polegającą na wydaniu opinii w sprawie. Takie opinie prywatne będą mogli wydawać, a właściwie w tej chwili już wydają, jedynie biegli (eksperci), którzy prowadzą działalność gospodarczą w tym zakresie i na zasadach wolnorynkowych świadczą takie usługi, pomimo iż obecnie opinie te nie są dowodami w sprawie. Występuje jednak jeszcze nadal pewna grupa biegłych, którzy działają jedynie na zasadach ogólnych jako osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej i powołani przez organy procesowe wydają opinię na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Wspomnieć należy, iż podmiot prowadzący postępowanie karne ma również możliwość powołania biegłego niewpisanego na listę. Sytuacja ta dotyczy instytucji naukowych i specjalistycznych oraz tzw. biegłych *ad hoc*, a więc osób, które z uwagi na swoją wiedzę specjalistyczną, na przykład w zakresie specyficznych dziedzin naukowych, w których brak jest biegłych wpisanych na listę, mogą być powołani przez organ do wydania opinii. W takiej sytuacji problemem pozostaje jednak fakt, jak w przypadku powołania osoby niewpisanej na listę biegłych zweryfikować posiadane przez nią kompetencje i wiedzę specjalistyczną. W przypadku biegłych z listy sądu okręgowego weryfikacji dokonuje prezes sądu na etapie postępowania kwalifikacyjnego, w czasie którego analizowane są przedłożone przez kandydata na biegłego dokumenty poświadczające jego wiedzę, doświadczenie i umiejętności. Wskazana istniejąca procedura budzi jednak wątpliwości samego środowiska biegłych co do swojej skuteczności. Pewne nadzieje wiąże się z planowanym uchwaleniem ustawy o biegłych sądowych, w której uzasadnieniu do projektu przeczytać można, iż jej celem jest uregulowanie problematyki ustanawiania wysoko kwalifikowanych ekspertów, którzy dają możliwość usprawnienia toku postępowań sądowych oraz przygotowawczych.

Obecnie brak jest szczegółowych unormowań prawnych dotyczących biegłych wydających opinie w sprawach karnych, a tematyka ta jest uregulowana praktycznie jedynie w Kodeksie postępowania karnego i rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych. Podjęto właśnie próbę unormowania tego zakresu, ale przedstawiony projekt ustawy o biegłych sądowych wydaje się jednak niepełny i w obecnym kształcie nie spełnia wszystkich oczekiwań kompleksowe-

¹ K. Marszał, *Proces karny*, Katowice 1998, s. 221-222.

go rozwiązania wskazanej tematyki. Nie przewiduje na przykład wprowadzenia centralnej listy biegłych sądowych, która umożliwiłaby chociażby wyliczenie ilu biegłych faktycznie wpisanych jest obecnie na listy prowadzone przez prezesów ponad czterdziestu sądów okręgowych istniejących w naszym kraju. Aktualnie nie można wskazać tej ilości kategorycznie i ocenia się, iż zarejestrowanych jest ok. 15-18 tys. biegłych, a rozbieżności spowodowane są tym, iż wielu biegłych wpisanych jest na listy prowadzone w kilku sądach okręgowych. Praktyką stało się to, iż biegli chcąc zwiększyć swoje szanse na powołanie wpisują się na listy w 2-3, a nawet 4 i więcej sądach. Wydaje się, że ta „zapobiegliwość” o liczbę otrzymywanych zleceń może być spowodowana w pewnym zakresie po prostu względami ekonomicznymi z uwagi na niskie wynagrodzenie biegłych sądowych, co niejednokrotnie podnoszone jest przez samych ekspertów podczas konferencji i spotkań. Tematyki wynagrodzenia nie porusza też w ogóle projekt ustawy o biegłych, a wartość pracy biegłego w tej chwili ukształtowana jest na poziomie od 22,61 do 31,97 zł za godzinę pracy. Kwota ta wynika z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 roku w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2013, poz. 508) i nie stanowi konkurencji dla wynagrodzenia, jakie ekspert może zainkasować za wydanie opinii prywatnej na zlecenie strony. Po nowelizacji unormowań karnoprocesowych w zakresie inicjatywy dowodowej stron dotyczącej powołania biegłego sądowego może się okazać, iż specjaliści w określonej dziedzinie chętniej będą świadczyć usługi wydawania opinii na zlecenie strony, niż występować w charakterze biegłego na zlecenie organu procesowego za dużo niższe wynagrodzenie. Co prawda, po nowelizacji przepisów, na podstawie art. 167 k.p.k. możliwość dopuszczenia dowodu w postaci opinii prywatnej uzależniona będzie od tego, czy zostanie on dopuszczony przez prezesa sądu, ale trudno sobie wyobrazić na jakiej podstawie odmówić dopuszczenia opinii eksperta np. o wysokim autorytecie i znacznym dorobku naukowym w danej dziedzinie, a ponadto wpisanego na listę biegłych prowadzoną przez prezesa określonego sądu okręgowego.

Śledząc strony internetowe ekspertów, którzy aktualnie wydają już opinie prywatne można stwierdzić, iż stawki za te usługi są co najmniej kilka, jeśli nie kilkanaście razy wyższe od wynagrodzenia biegłego sądowego. Dochodzi też na przykład do takich sytuacji, iż rzeczoznawca oceniający rzetelność sposobu naprawy pojazdu otrzymuje za godzinę wydawania opinii ustnej przed sądem gratyfikację rażąco niższą od godziny pracy mechanika wykonującego daną naprawę w serwisie samochodowym. Nie wspominając już o wysoko wykwalifikowanych specjalistach z zakresu np. medycyny, dla których występowanie w charakterze biegłego jest po prostu nielogiczne ze względów finansowych, gdyż prowadząc prywatną praktykę lekarską czy też wykonując obowiązki w ramach stałego zatrudnienia otrzymują wynagrodzenie wielokrotnie wyższe od tego jakie oferuje im organ procesowy.

Przełomową zmianą w nowym stanie prawnym będzie fakt, iż sędzia staje się jedynie bezstronnym arbitrem, przed którym toczyć się będzie spór równouprawnionych stron. Przeniesiona zostanie więc z sądu na strony postępowania inicjatywa dowodowa, a uzyskanie dowodów, które wykażą słuszość ich stanowiska należeć będzie do oskarżonego i jego obrońcy oraz oskarżyciela publicznego czy posiłkowego. Sytuacja taka będzie miała miejsce z uwagi na nowe brzmienie wskazanego już art. 167 k.p.k., który stanowi, iż dowody przeprowadza się z inicjatywy stron po ich dopuszczeniu przez prezesa sądu. Zmiana ma na celu zaktywizowanie stron, które nie będą już się mogły powoływać na bierność sądu w postępowaniu dowodowym.

Istotnym jest, że po nowelizacji na rozprawie będą mogły być odczytane wszelkie dokumenty prywatne, powstałe poza postępowaniem karnym, na co zezwala cytowany na wstępie art. 393 § 3 k.p.k. Powstaje jednak pytanie, czy w postępowaniu kontradiktoryjnym równość stron nie będzie w zbyt znacznym stopniu uzależniona od ich zamożności i czy państwo powinno wspomagać finansowo np. oskarżonego, który nie posiada środków na powołanie prywatnego eksperta i zlecenie mu wykonania opinii. Spotyka się postulaty, iż w takiej sytuacji powinien być utworzony pewien państwowy system wspomagający najuboższych, który gwarantowałby równe możliwości stron występujących w procesie. O ile bowiem nawet okrojone budżety organów prowadzących postępowania karne muszą zagwarantować środki na powołanie biegłego, o tyle strona takich możliwości może nie posiadać, a ponadto może nie mieć również środków na przykład na zasięgnięcie pomocy obrońcy, co stawia tego uczestnika postępowania w zdecydowanie gorszej pozycji w „starciu” z profesjonalnym i wykształconym oskarżycielem publicznym. Następuje więc zasadnicza zmiana, gdyż w dotychczasowym procesie o charakterze skargowym, to sędzia prowadzi postępowanie główne i przeprowadza dowody. Tak naprawdę jednak czas pokaże, czy po nowelizacji strony będą miały umiejętność „zbierania” dowodów i czy odnajdą się w procesie kontradiktoryjnym, który już od wielu lat funkcjonuje np. w Wielkiej Brytanii. Trzeba jednak wierzyć, że są to obawy niesłuszne, gdyż zgodnie z obowiązującą zasadą prawdy, organ procesowy i tak swoje rozstrzygnięcia będzie opierał na prawdziwych ustaleniach faktycznych, a dla wyjaśnienia sprawy prokuratura czy inny podmiot prowadzący postępowanie przygotowawcze będą dążyć do obiektywnego wyjaśnienia sprawy, a sąd w razie wątpliwości ma możliwość dopuszczenia dowodu z urzędu. Wątpliwości budzi natomiast fakt, czy należy zwrócić koszty poniesione przez stronę w sytuacji, gdy wydana na jej zlecenie opinia doprowadziła np. do uniewinnienia oskarżonego od zarzucanego mu czynu i sprawa zakończyła się prawomocnym wyrokiem. Wydaje się logicznym, iż w takiej sytuacji, skoro wniesiony akt oskarżenia okazał się „niesłuszny”, to Skarb Państwa powinien ponieść koszty wydania opinii prywatnej wydanej co prawda poza postępowaniem karnym, ale dopuszczonej w charakterze dowodu. Czy jednak ma to być czynione z urzędu, czy też niezbędne będzie np. złożenie pozwu przez uprawnioną stronę? Co natomiast w sytuacji, gdy strona

ponosząc koszty uzyska jedną lub kilka opinii prywatnych, których sąd z jakiegoś powodu nie dopuści, ale zasięgnie na zasadzie art. 193 k.p.k. opinii biegłego z urzędu, a następnie na jej podstawie uniewinni oskarżonego od stawianych mu zarzutów. Jest to istotny problem, gdyż jak już wspomniano, praktyka wskazuje, że koszty opinii prywatnych są bardzo wysokie i sięgają nawet kilkunastu tysięcy złotych. Z praktyki biegłego sądowego wynika, iż już obecnie w sprawach np. o spowodowanie zdarzenia drogowego bardzo często powoływany jest więcej niż jeden biegły z zakresu rekonstrukcji wypadków, a zdarzają się postępowania, gdzie dla wyjaśnienia, który z uczestników postępowania przyczynił się do zdarzenia, takich opinii jest nawet pięć. Czy w takiej sytuacji sąd może nie dopuścić dowodu z opinii prywatnej wydanej na zlecenie strony, kiedy w jego odczuciu będzie ona wydawać się najbardziej rzetelna i czy konsekwencją tego będzie powołanie wydającego tę opinię w charakterze biegłego? Końcowym efektem działania biegłego jest zawsze sformułowana przez niego opinia. Opinia biegłego jest, w rozumieniu prawa procesowego, dowodem przeprowadzanym w danej sprawie. Jest to, z punktu widzenia prawa procesowego, taki sam dowód jak każdy inny i tak samo jak wszelkie inne dowody podlega swobodnej ocenie organu procesowego (w postępowaniu przygotowawczym – prokuratora, w postępowaniu sądowym – sądu). Znajduje to wyraz w popularnym w sferach prawniczych powiedzeniu, że w danej sprawie sąd jest najwyższym biegłym. Jest rzeczą ważną, aby biegły zdawał sobie sprawę ze swojej pozycji i roli swej opinii w procedurze postępowania procesowego. Powinien mieć utrwaloną świadomość, że wydana przezeń dla celów sądowych opinia nie stanowi i formalnie nie może stanowić prawnego rozstrzygnięcia sprawy, ale ma służyć sądowi jako jeden ze środków poznania prawdy. Środek ten musi podlegać takim samym rygorom i prawidłom, jakie system prawny stworzył dla wszelkiego rodzaju środków dowodowych. W szczególności biegły nie jest uprawniony do zastępowania lub wyręczania sądu ani podpowiadania sądowi treści orzeczenia, które ma mieć moc prawną. Zamieszczenie w opinii biegłego sformułowań, które mogłyby być odczytane jako noszące cechy rozstrzygnięcia prawnego (wyroku) z reguły będzie prowadzić do zasadnego zakwestionowania takiej opinii przez którąś ze stron procesowych (w szczególności tę, dla której treść opinii będzie niekorzystna). Dyskwalifikuje to przydatność takiej opinii dla celów procesowych, choćby jej treść z punktu widzenia wiedzy specjalistycznej była prawidłowa, a wnioski prawdziwe. Takie są ustalone przez prawo „reguły gry” obowiązujące w systemie wymiaru sprawiedliwości, stworzone i wypracowane w celu zapewnienia sądowi pełnej, niezawisłej swobody oceny wszystkich aspektów sprawy i wydania prawidłowego orzeczenia prawnego, za które przecież nie biegły, ale organ procesowy ponosi pełną odpowiedzialność².

Co w związku z powyższym ma zrobić organ procesowy, który będzie dysponował „wadliwą” opinią biegłego powołanego przez ten podmiot oraz prywatną opi-

² J. Wierciński, A. Reza, *Wypadki drogowe. Vademecum biegłego sądowego*, Kraków 2006, s. 25.

nią wysokiej klasy eksperta, kiedy osoba ją wydająca pomimo oczywistych kompetencji nie będzie wpisana na listę biegłych, bo na przykład nie wystąpiła o nowy lub ponowny wpis? Czy w takiej sytuacji ten ekspert powinien być powołany jako biegły *ad hoc*, a idąc dalej, jakie są możliwości formalnego zweryfikowania jego aktualnych kwalifikacji, jeśli o taki wpis dawno lub nigdy nie występował?

Wskazać należy, że pomimo różnych wątpliwości, słuszne wydaje się jednak stanowisko podejmowane w doktrynie, że w znowelizowanej procedurze karnej, dowodem z wiadomości specjalnych nadal będzie wyłącznie opinia biegłego, gdyż zgodnie z art. 193 Kodeksu postępowania karnego dla pozyskania tych wiadomości zasięga się jego opinii.

Istnieje również obawa, iż wprowadzenie dowodu z opinii prywatnej może spowodować wypaczenie roli biegłego, który powinien być pomocnikiem sądu i trzeba wierzyć, że względy finansowe nie będą miały wpływu na obiektywizm w wydawaniu opinii na zlecenie strony, która przecież ma pomóc sądowi wyjaśnić wątpliwości i doprowadzić do skazania bądź uniewinnienia oskarżonego. Nie ulega jednak wątpliwości, że strony albo ich pełnomocnicy ponosząc przecież koszty finansowe, będą chcieli zasięgać opinii „przychylnych biegłych”, a przynajmniej takich, którzy będą wydawali opinie niekategoryczne, albo takich, od których będzie się oczekiwać np. podważenia już wydanych opinii w sprawie. Sąd stanie więc przed dylematem, które i jaką liczbę takich opinii prywatnych dopuścić, aby nie doprowadzić m.in. do przewlekłości postępowania. W sytuacji bowiem, gdy oskarżony posiada znaczne środki finansowe, będzie mógł je przeznaczyć na powoływanie kolejnych biegłych, w poszukiwaniu korzystnej dla siebie opinii, aż do skutku.

W środowisku ekspertów toczy się również dyskusja na temat odpowiedzialności biegłych za wykonaną pracę na prywatne zlecenie w charakterze specjalisty w danej dziedzinie. Skoro będą oni mogli być powoływani na wnioski stron i przez nie opłacani trzeba liczyć się z tym, że strona może chcieć rozliczyć biegłego za opinię, która jej zdaniem została wykonana nierzetelnie, gdyż doprowadziła do niekorzystnego dla niej wyroku. Biegli podczas spotkań wskazują przykłady spraw, w których obecnie odbywają się procesy cywilne i strona niezadowolona z pracy biegłego domaga się odszkodowania. Pewne nadzieje na rozwianie wątpliwości w tym temacie wiązano z pracami nad ustawą o biegłych, ale w projekcie brak jest regulacji dotyczących wyłączenia odpowiedzialności cywilnoprawnej biegłego wobec osób trzecich. Taka sytuacja budzi obawy biegłych, choć znane autorytety w dziedzinie prawa stoją na stanowisku, iż wykonanie czynności biegłego nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej, lecz spełnieniem powinności procesowych. Stanowisko to wydaje się zdecydowanie słuszne w tym kontekście, iż niezależnie od tego na czyje zlecenie opinia została sporządzona, to i tak od decyzji sądu zależy, czy zostanie ona dopuszczona jako dowód w sprawie. Wskazać należy, że biegły wydaje opinie na podstawie swojej wiedzy oraz doświadczenia i ponosi odpowiedzialność karną za wydanie fałszywej opinii,

a bezpośredni nadzór nad czynnościami sprawują sądy, które w samym tylko 2012 roku zwolniły 26 biegłych z powodu nienależytego wykonania czynności. Kontrola organu nad biegłymi została też uregulowana w projekcie ustawy o biegłych sądowych, w którym można przeczytać, że sąd lub organ prowadzący postępowanie przygotowawcze zawiadamia właściwego prezesa sądu okręgowego o każdym nieusprawiedliwionym niestawiennictwie biegłego sądowego, nieusprawiedliwionym opóźnieniu wykonania przez biegłego sądowego czynności biegłego, nieuzasadnionej odmowie wykonania przez biegłego sądowego czynności biegłego albo o wykonaniu przez biegłego sądowego czynności biegłego niezgodnie z zasadami sztuki właściwymi dla jego specjalności.

Wśród biegłych dyskusja toczy się jednak na temat tego, ile powinno być uchyleń biegłego i jakich, aby pozbawić go jego funkcji. Wskazany projekt ustawy o biegłych zakłada, że prezes sądu okręgowego może pozbawić biegłego sądowego jego funkcji w przypadku dwukrotnego otrzymania zawiadomienia o wystąpieniu okoliczności dyskwalifikujących eksperta. Spotyka się też opinie środowiska biegłych, iż już po pierwszej „nierzetelności” należałoby biegłego skreślić z listy, ale inne osoby wskazują na możliwość popełnienia pomyłki przez każdego człowieka i pytają retorycznie, czy prawomocny wyrok sądu odmienny od ustaleń opinii dyskredytuje tę opinię i biegłego oraz czy analogicznie należałoby pozbawić prawa wykonywania zawodu lekarza, który wydał złą diagnozę albo sędziego, którego wyrok nie utrzymał się w wyższej instancji? Można przecież powiedzieć, że rację ma ten, który wydaje wyrok w ostatniej instancji, ale czy na pewno ma rację, jeśli na przykład ujawnione zostaną po czasie nowe okoliczności zdarzenia?

Niewątpliwym jest, iż wskazane byłoby opracowanie procedur pozwalających na możliwość weryfikacji kompetencji biegłych sądowych oraz ekspertów, którzy podejmować się będą wydawania opinii prywatnych na zlecenie stron. Jedną z propozycji kontroli jest wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez biegłych rejestru wydanych opinii, który umożliwiłby określenie m.in. ile opinii i jakiego gatunku sprawy on opiniował. Można by również rozważyć ocenę, jak konkretnie wydane opinie rzutowały na wyrok w sprawie, czy konieczne było wydawanie opinii uzupełniających albo powołanie innego biegłego. Obecnie w częściowym zakresie kontrola wydanych opinii jest realizowana przy występowaniu przez biegłego o wpis na kolejny okres, kiedy prezesi sądów żądają od biegłych wykazu spraw i instytucji, na zlecenie których wykonane były opinie, a następnie wystosowują do tych podmiotów zapytanie o jakość i terminowość prac wykonanych przez konkretnego biegłego. Spotyka się także postulaty, aby sporządzać listy rzetelnych biegłych, ale nikt do końca nie potrafi określić jakimi kryteriami należałoby się kierować przy ich sporządzaniu. Sami biegli odczuwają, że ważnym kryterium jest terminowość wykonania zlecenia, ale często ze względu na liczbę otrzymywanych spraw oraz wyznaczanie krótkich terminów realizacji, nie są w stanie sprostać oczekiwaniom. Jednocześnie każda sprawa posiada inny cięż-

zar gatunkowy i wymaga innego nakładu pracy. Praktyka biegłego wskazuje, iż przy zleceniach dotyczących np. rekonstrukcji wypadków drogowych, z założenia wyznaczany jest termin jednomiesięczny na wykonanie pracy, który później jest ewentualnie przedłużany na prośbę biegłego o prolongatę terminu sporządzenia opinii. Innym problemem jest to, czy weryfikacji kompetencji biegłych powinien dokonywać każdy z prezesów sądów okręgowych, czy też np. jeden ustanowiony w tym celu podmiot kolegialny. Proponowano także przeprowadzanie egzaminów na biegłych, ale nie jest to praktyka stosowana w innych krajach, również w tych, w których liczba biegłych jest znacznie mniejsza niż w naszym, jak np. w Holandii, gdzie jest ich ok. siedmuset. Na podstawie doświadczeń zagranicznych wydaje się, iż dla weryfikacji kompetencji biegłych ubiegających się o wpis na listę wystarczyłoby przedłożenie komisji określonych dokumentów według wykazu sporządzonego dla poszczególnych specjalności wymagających wiedzy specjalnej. Przykładem dobrej praktyki w zakresie weryfikacji kompetencji biegłych jest model certyfikacji biegłych stosowany przez Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie, który wypracował własny model kształcenia biegłego trwający kilka lat i kończący się egzaminem.

Pewnym pomysłem skierowanym ze strony biegłych było też utworzenie samorządu, np. na wzór funkcjonujących izb adwokackich. Taki samorząd biegłych mógłby być wykorzystany do weryfikacji kompetencji biegłych, a opracowany system wpisu na jego listę poprzedzony stosownym postępowaniem kwalifikacyjnym dawałby już pewną gwarancję profesjonalizmu biegłego.

W związku z rozwijającą się techniką i technologiami teleinformatycznymi nie bez znaczenia pozostaje również fakt, jakiego rodzaju sprzętem i programami posługuje się ekspert. Dla przykładu można wskazać, iż programy komputerowe do rekonstrukcji zdarzeń drogowych można zakupić w cenie od kilkuset do kilkunastu tysięcy złotych, a jakość posiadanego narzędzia pracy ma niewątpliwie wpływ na efekt końcowy w postaci merytorycznej opinii. Najbardziej zaawansowany technicznie, a jednocześnie popularny wśród biegłych program PC Crash, pozwala zasymulować przebieg zdarzenia np. od chwili zaistnienia zagrożenia poprzez ruch przed zderzeniem, kolizję i ruch powypadkowy, aż do zatrzymania pojazdów. Jego pierwsza wersja powstała na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. w Instytucie Mechaniki Technicznego Uniwersytetu w Grazu, a rozwojem programu zajmuje się firma Dr. Steffan Datentechnik w Linzu. Program oferowany jest w 22 wersjach językowych, stanowiąc swoisty światowy standard w obszarze rekonstrukcji wypadków drogowych. Przeznaczony został przede wszystkim dla specjalistów z tej dziedziny, ale wykorzystywany jest szeroko także przez ośrodki naukowo-badawcze i przemysł samochodowy. PC Crash działa w systemie Windows i umożliwia przeprowadzenie symulacji ruchu i zderzeń pojazdów, ale także układów wielobryłowych opisujących ciało człowieka³.

³ W. Wach, *Symulacja wypadków drogowy w programie PC-Crash*, Kraków 2014, s. 5.

Konkurencyjnym polskim programem jest V-SIM stworzony przez krakowską firmę CYBID, który pozwala wykonać symulację ruchu pojazdów mechanicznych, w tym pojazdów samochodowych, przyczep i naczep w niejednorodnym środowisku, uwzględniając zasady dynamiki.

Istotnym jest, iż programów do rekonstrukcji zdarzeń drogowych jest znacznie więcej, a praktyka sądowa wskazuje, iż sąd nie zawsze zna i potrafi ocenić ich możliwości oraz wartość dowodową stworzonych rekonstrukcji, zdarzają się pytania zadawane na rozprawie samym biegłym, aby określili, który program ma większe możliwości i jest bardziej wiarygodny. Samo jednak spojrzenie na ten problem w ten sposób przez organ obarczone jest wielkim błędem merytorycznym, gdyż należy podkreślić, że programy komputerowe są tylko narzędziem, które daje wyniki poprawne na miarę poprawności danych i adekwatności modeli matematycznych do rozpatrywanych zjawisk fizycznych, a ostateczna odpowiedzialność za wnioski wypływające z obliczeń spoczywa na użytkowniku, którym jest biegły. W aktach prowadzonych postępowań spotyka się opinie biegłych, którzy bazują przede wszystkim na możliwościach programu, a nie na wiedzy specjalnej, którą powinien posiadać biegły i wnikliwej analizie zabezpieczonych na miejscu wypadków śladów i dowodów. Świadomość tego musi mieć organ powołujący biegłego, który powinien posiadać wiedzę na temat sposobu działania programu i wiedzieć, iż na podstawie nawet nieprawidłowo wprowadzonych danych bazowych program znajdzie rozwiązanie, którego wyniki będą zbliżone do oczekiwanych, jednak mogą one nie mieć nic wspólnego z rzeczywistym przebiegiem zdarzenia. Aby jednak organ procesowy mógł ocenić wartość opinii niezbędna jest wiedza, której nie da się zdobyć na studiach prawniczych. Wydaje się, iż jedynie wspólne szkolenia przedstawicieli organów procesowych i samych biegłych mogą doprowadzić do zwiększenia zasobu wiedzy obu stron, gdyż również po stronie ekspertów wymagana byłaby często większa wiedza dotycząca procedury i np. niewykorzystywanie do rekonstrukcji danych pochodzących z zeznań oskarżonego złożonych przez niego we wcześniejszym stadium postępowania w charakterze świadka.

Aktualne obserwacje prowadzonych postępowań wskazują na tendencję, iż coraz więcej spraw wymaga opinii biegłego. Jednocześnie wskazać należy na dużą rolę sądu przy ocenie tego dowodu, albowiem może on skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 167 § 1 k.p.k. i nie dopuścić do przeprowadzenia dowodu przez stronę, jeżeli uzna, że np. opinia prywatna jest niejasna, stronicza i nie jest przekonany co do jej merytoryczności, a jednocześnie może dopuścić dowód z urzędu. Oczywiście jest jednak, że wiedza i doświadczenie życiowe z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania nie zawsze mogą dać sądowi możliwość wychwycenia tych „złych” opinii. Zapewne dobrym rozwiązaniem byłoby przydzielanie konkretnych spraw wyspecjalizowanym w danych dziedzinach składom sędziowskim, chociaż wydaje się to niemożliwe do realizacji we wszystkich dziedzinach życia podlegających opiniowaniu. W omawianych

wypadkach drogowych takie przydzielanie spraw sędziom specjalistom wydaje się jednak niezbędne. Na przykład oczywistym jest przekazanie do prowadzenia sprawy o wypadek drogowy sędziemu, który posiada prawo jazdy. Z praktyki wynika, że biegli na rozprawach muszą tłumaczyć przepisy ruchu drogowego np. dotyczące miejsca, w którym pieszy może przekraczać jezdnię zgodnie z przepisami, a wiadomości takie nie stanowią przecież wiedzy specjalnej, lecz zawarte są w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Z praktyki biegłego można też stwierdzić, iż nie można dziwić się sędziom, iż dużą trudność może sprawiać zrozumienie technicznych zawiłości spraw, które coraz częściej związane są np. z inżynierią ruchu drogowego. Przykładem może być zrozumienie działania sygnalizacji świetlnej, którą stosuje się w celu segregacji w czasie kolidujących ze sobą potoków pojazdów oraz pieszych. Podstawowym jej zadaniem jest kierowanie ruchem pojazdów i pieszych przez przekazywanie użytkownikom odpowiednich sygnałów informujących o prawie lub zakazie przejazdu bądź przejścia i ostrzeganie przed niebezpieczeństwem. Sygnalizację świetlną do regulacji ruchu zastosowano po raz pierwszy w 1868 roku w Londynie⁴. Obecnie coraz częściej na skrzyżowaniach instalowane są sygnalizacje świetlne typu acykliczno-akomodacyjnego, w której cykle nie są stale powtarzalne, lecz sterowane są ruchem pojazdów poprzez wideodetekcję i pętle indukcyjne przesyłające sygnał do sterowników mikroprocesorowych i mikrokomputerów, które wyświetlając odpowiednie sygnały skracają bądź wydłużają cykle na konkretnych sygnalizatorach w zależności od natężenia ruchu na poszczególnych „wlotach” na skrzyżowanie. Taki sposób sterowania ruchu powoduje np. to, iż w przypadku zaistnienia wypadku sam projektant sygnalizacji nie jest w stanie określić, jakie sygnały były wyświetlane na poszczególnych sygnalizatorach, a więc przy jakim wyświetlanym świetle wjeżdżały poszczególne pojazdy. Jeśli do tego rejon skrzyżowania nie jest objęty monitoringiem miejskim, ustalenie sprawcy takiego wypadku wymaga wnikliwej analizy śladów, zeznań, schematu cykli i obserwacji sposobu działania sygnalizacji dla określonej sytuacji drogowej. Niejednokrotnie wymagane jest też powołanie biegłego z zakresu inżynierii ruchu i sygnalizacji świetlnej, który przedstawia algorytmy sterujące działaniem światła, a które zresztą często również nie dają oczekiwanego przez sąd wyniku w postaci kategoriycznych ustaleń. Z praktyki opiniowania wypadków drogowych można wskazać, iż w jednej z takich spraw biegły wzywany jest po raz piąty do wydania opinii ustnej, aby opisać sposób rozumowania, który doprowadził do wyprowadzenia określonych wniosków, a są to sprawy na tyle skomplikowane, iż sam biegły na kolejne posiedzenia sądu musi przygotowywać się czasami kilka godzin do rozprawy.

Innym problemem, o którym należy wspomnieć omawiając sytuację biegłego w nowej procedurze karnej, ale nie tylko, jest stojący po stronie specjalisty fakt, iż często ogromna wiedza i doświadczenie biegłego nie idą w parze z jego

⁴ M. Leśko, J. Guzik, *Sterowanie ruchem drogowym. Sygnalizacja świetlna i detektory ruchu pojazdów*, Gliwice 2000, s. 12.

zdolnościami przekazu⁵. Już E. Locard pisał omawiając predyspozycje biegłego: „Biegły musi wreszcie posiadać jasność umysłu, pozwalającą na ściśle wyrażenie swych ustaleń i przekazywanie innym przekonania, które sam posiada. Posiadać musi odpowiedni autorytet, by przykuć na sobie uwagę sędziego, a tam gdzie znajdują się sądy przysięgłych, mieć na tyle silny dar wymowy, by zwrócić na siebie zwierną uwagę sędziów laików. Biegły, który wykrztusza przed sądem opinię pozbawioną planu, jest najlepszym pomocnikiem obrony. Obowiązkiem biegłego jest trzymanie się ścisłej, nagiej prawdy i baczenie, by atakujący go prawdy tej nie przekręcili lub nie zakrywali jej słowami bez treści. Jeśli zacznie się mieszać, narazi się na napaści oskarżonego, wpadnie w sidła obrońcy, stanie się bezbronny wobec ciosów przeciwnej opinii drugiego biegłego, o ile nawet ów drugi biegły wyszedł z błędnych założeń. Zalety, które biegły musi wykazywać przed sądem, są do tego stopnia różne od wymaganych w laboratorium lub w terenie, że należy się spodziewać, iż nie będziemy mogli tak często natrafić na człowieka, który by je wszystkie posiadał”⁶. Śledząc dzieje kryminalistyki można natknąć się na wiele przykładów, iż właśnie nieumiejętność jasnego i zrozumiałego przedstawienia wyników badań była przyczyną licznych niepowodzeń. Jaskrawym tego przykładem był Alfons Bertillon, który w 1879 roku zaprezentował założenia swojego systemu antropometrycznego ówczesnemu prefektowi Paryża — Ludwikowi Andrieux. Nieumiejętność jasnego wyrażania myśli, spotęgowana na domiar złego wskutek zdenerwowania, sprawiła, że A. Bertillon zaplątał się w wir nieudolnych prób wyjaśnień, które tylko zagmatwały sprawę. W końcu prefekt przerwał mu w pół słowa i odprawił ostrzegając, aby nie nachodził powtórnie prefektury i nie zawracał głowy swymi pomysłami, w przeciwnym razie dymisja będzie kwestią paru minut⁷. A. Bertillon musiał czekać do 1882 roku, kiedy ponownie miał szansę przedstawienia projektu nowemu prefektowi.

We własnej, długoletniej praktyce biegłego sądowego często spotykałem się z sytuacjami, gdy eksperci nawet o najwyższych kwalifikacjach zawodowych po otrzymaniu wezwania na przesłuchanie przed sądem w charakterze biegłego przeżywali duży stres i czuli się bardzo niepewnie. Na dalszy plan schodziły zagadnienia merytoryczne ekspertyzy przesłaniwane obawą przed wystąpieniem na sali sądowej i jej atmosferą⁸.

Wydaje się, iż niezależnie od predyspozycji osobistych biegłego, jego merytoryczności, przygotowania oraz odporności na stres, dużą rolę w procesie uzyskania od biegłego konkretnych danych, szczególnie przy ustnym składaniu opinii, odgrywa sposób przesłuchania eksperta. Z praktyki biegłego można wskazać na sytuację, w której sąd mając prawdopodobnie problem z oceną wartości dowodu

⁵ J. Kasprzak, *Biegły w sądzie – aspekty taktyczne, cz. 1*, Policja 2000, nr 4.

⁶ E. Locard, *Dochodzenie przestępstw według metod naukowych*, Łódź 1937, s. 249.

⁷ J. Thorwald, *Stulecie detektywów*, Kraków 1971, s. 26.

⁸ J. Kasprzak, *Biegły i specjalista przed sądem. Wybrane aspekty taktyczne*, Warszawa 2001, s. 6.

z dwóch różniących się opinii, zaczął w obecności stron „odpytywać” biegłych o wykształcenie, odbyte kursy czy datę wpisu na listę biegłych.

W kontekście nowelizacji karnoprocesowej należy wspomnieć o prowadzonych rozważaniach dotyczących dopuszczalności prywatnej opinii biegłego na etapie postępowania przygotowawczego. Zgodnie z art. 167 § 2 k.p.k. w postępowaniu przygotowawczym dowody przeprowadzane są przez organ procesowy prowadzący postępowanie. Nie wyłącza to prawa do zgłoszenia wniosku dowodowego przez stronę. W kontekście wprowadzenia procesu kontradiktoryjnego równość stron na etapie tego postępowania wydaje się jednak zachwiana, gdyż podejrzany nie ma możliwości zapoznania się z aktami postępowania przed końcowym zaznajomieniem i właściwie dopiero na tym etapie mógłby złożyć wniosek np. o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego albo zlecić wydanie opinii prywatnej. Powstaje jednak problem dopuszczenia biegłego do dowodów postępowania, a pewnym rozwiązaniem byłoby dopisanie biegłego do art. 321 k.p.k. jako uprawnionego do zapoznania się z materiałami postępowania. Nie można bowiem wykluczyć, iż na etapie tego postępowania przygotowawczego z inicjatywy podejrzanego lub jego obrońcy można by przeprowadzić dowód z opinii biegłego i może się zdarzyć, iż doprowadziłby on do ujawnienia takich okoliczności i faktów, które skutkowałyby tym, że akt oskarżenia nie zostałby wniesiony do sądu i nie byłoby potrzeby przeprowadzania postępowania sądowego. Rozwiązanie takie byłoby właściwe z uwagi na ekonomikę procesową w możliwej do wyobrażenia sytuacji, gdy to postępowanie sądowe doprowadzi do uniewinnienia oskarżonego na skutek korzystnej dla niego opinii wydanej dopiero na tym etapie. Powstaje jednak pytanie, kto w postępowaniu przygotowawczym ponosiłby koszty takiej opinii prywatnej, w sytuacji gdyby podejrzanego nie było stać na zlecenie opinii prywatnej. Nie mógłby przecież tego uczynić organ je prowadzący, tak jak może to uczynić sąd na podstawie art. 167 § 1 k.p.k. w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, który dopuszcza oraz przeprowadza dowód z urzędu. W doktrynie kontrargumenty podnoszą jednak też zwolennicy tajności postępowania przygotowawczego, którzy uważają iż musi być ona zapewniona jako gwarancja prawidłowego toku postępowania, gdyż nie można rozgłaszać informacji, ponieważ mogą one utrudnić zdobycie nowych dowodów, jeśli np. podejrzany wiedziałby o kierunku prowadzenia postępowania. Problem stanowiłby również proces dzielenia materiału dowodowego, który miałby wykorzystać biegły powołany na zlecenie strony. Kto miałby bowiem np. podzielić ślady biologiczne tak, aby mogły być one wykorzystane do ekspertyzy, tym bardziej, iż organ procesowy prowadzący postępowanie przygotowawcze nie miałby właściwie możliwości weryfikacji uprawnień prywatnego „biegłego”.

W związku z nowelizacją przepisów sami biegli postulują wskazanie odpowiedzi na nasuwające się w tym temacie wątpliwości, dotyczące np. ograniczenia liczby opinii prywatnych, które mogą być odczytane na rozprawie. Możliwość

powoływania nieograniczonej liczby prywatnych ekspertów przez strony niekoniecznie musi służyć ustaleniu prawdy materialnej, tym bardziej, iż ich rzetelność nie będzie zabezpieczona żadnymi gwarancjami. Istotnym jest, że Kodeks postępowania karnego nie przewiduje możliwości przesłuchania autora opinii prywatnej, gdyż nie jest on świadkiem zdarzenia, chyba że zostanie powołany przez organ procesowy w charakterze biegłego. Zbyt jednak duża liczba takich sytuacji, przy wzmożonej inicjatywie zamożnej strony, może prowadzić do dużego zaangażowania profesjonalnych biegłych do wydawania opinii uzupełniających, opinii ustnych czy konfrontacji z prywatnymi ekspertami. Zapewne nie wpłynie to na przyspieszenie pracy biegłych, którzy już w tej chwili są znacznie obciążeni pracą, a wraz ze wzrostem technologicznym i zamożnością społeczeństwa liczba np. wypadków drogowych stale ulega zwiększeniu. Wątpliwości budzi również to, czy prywatnym ekspertem pracującym na zlecenie strony może być osoba, która z uwagi na regulacje określone w art. 178, 182 i 185 k.p.k. nie mogłaby zostać powołana w charakterze biegłego sądowego przez organ prowadzący postępowanie i czy wydanie opinii prywatnej przez taką osobę spowoduje z urzędu, iż nie zostanie ona dopuszczona przez sąd jako dowód w sprawie. Rozwiązania wymaga także wskazany już problem podziału materiału dowodowego i ustalenie kto będzie odpowiedzialny za podział śladów. Nie będzie stanowić problemu zapoznanie się przez prywatnego biegłego – eksperta z materiałami postępowania, których odpisy może dostarczyć mu strona czy pełnomocnik, ale co w sytuacji konieczności skorzystania z zabezpieczonych śladów np. osmologicznych, jeżeli oskarżony będzie chciał zasięgnąć opinii wielu ekspertów. Jak też będzie można kompetencje tych ekspertów lub podmiotów wykonujących badania sprawdzić, czy weryfikacja będzie przeprowadzana na etapie zgłoszenia przez stronę chęci zlecenia opinii prywatnej, czy też będzie ją wykonywał sąd po wykonaniu opinii, na etapie rozważania możliwości dopuszczenia jej w poczet materiału dowodowego jako dokumentu wytworzonego poza postępowaniem. Jak natomiast sąd będzie mógł sprawdzić metody badawcze stosowane przez prywatnego eksperta czy instytucje, które nie będą posiadać np. stosownych akredytacji, takich chociażby, które są wymagane przy prowadzeniu badań daktyloskopijnych czy kodu DNA. Na uwadze trzeba mieć również fizyczne zabezpieczenie pewnych dowodów i gwarancje zwrotu w stanie nieuszkodzonym.

Co przyniesie nowelizacja Kodeksu postępowania karnego? Zmiany w zakresie postępowania dowodowego to tylko część usprawniania procesu. Na pewno wprowadzenie kontrydiktoryjności spowoduje to, iż strona niezadowolona z orzeczenia nie będzie mogła powoływać się na bierność sądu w postępowaniu dowodowym i brak wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Po nowelizacji to strona będzie musiała się wykazać aktywnością i do niej będzie należała inicjatywa dowodowa. Autorzy zmian wskazują, że przeniesienie ciężaru dowodowego na prokuratora i obrońcę ma odciążyć sędziego, czyniąc z niego arbitra skoncentrowanego na orzekaniu, a nie badaniu stanu faktycznego. Czy ulepszy to wy-

miar sprawiedliwości? Wydaje się na chwilę obecną, że zmiany będą przynajmniej w początkowej fazie rodzić pewne trudności. Wprowadzane rozwiązania budzą też pewne obawy ekspertów – specjalistów i wydaje się, iż niezbędne jest niezwłoczne uchwalenie ustawy o biegłych sądowych, która w sposób kompleksowy i zupełny uregułuje wszystkie kwestie dotyczące statusu biegłego i trybu wydawania opinii oraz ich kontroli, przy uwzględnieniu zmian wprowadzanych w znowelizowanym Kodeksie postępowania karnego.

Prywatyzacja działań policyjnych w działalności Służby Więziennej. Korzyści i zagrożenia

Służby mundurowe, na całym świecie niezmiennie pozostają jednym z fundamentów nowoczesnego państwa. Dotyczy to również Służby Więziennej. Pozostajemy formacją, która w swoich szeregach ma niemal 30 000 tysięcy funkcjonariuszy. W samym tylko okręgu katowickim nad bezpieczeństwem w zakładach karnych i aresztach śledczych czuwa ponad 2500 pracowników i funkcjonariuszy. Można odnieść wrażenie, że w przypadku żadnej innej formacji nie istnieją tak imponujące możliwości w zakresie prywatyzacji, jak w przypadku Służby Więziennej. W Europie powszechne zainteresowanie budzą prywatne zakłady karne. Również w Polsce temat ten co jakiś czas wraca w kontekście trudnej sytuacji budżetowej czy też zwiększania efektywności sektora publicznego. Był nieodzownym tematem dyskusji dotyczących sytuacji polskiego więziennictwa dekadę temu, kiedy zmagaliśmy się z przeludnieniem, wymagającą nakładów remontowych infrastruktury oraz niewystarczającą liczbą funkcjonariuszy pracujących w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi.

Dziś, kiedy jesteśmy beneficjentem dużych kwot ze środków unijnych, kiedy udało nam się uporać z przeludnieniem, w momencie gdy większość jednostek została gruntownie zmodernizowana, a kadra więzienna pozostaje jedną z najlepiej wykształconych służb mundurowych w Polsce, temat pozornie stracił na atrakcyjności. Nietrudno się domyślić, że w owym czasie głównym podłożem takich działań był motyw ekonomiczny. Pojawiające się artykuły prasowe informowały o powiększającej się liczbie więźniów i konieczności budowy nowych zakładów penitencjarnych. Jednocześnie wymagające nakładów więziennictwo przekazane w ręce prywatnego inwestora miało odciążyć budżet i zoptymalizować koszty swojego działania. Analizowano różne warianty, wśród których w kontekście brakujących miejsc w jednostkach penitencjarnych i przeludnienia prym wiodła koncepcja budowy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego prywatnych jed-

nostek penitencjarnych, w których część zadań oddelegowana zostałaby do sektora prywatnego. Działania te nie zostały sfinalizowane, ostatecznie inwestor prywatny musiałby spełnić wysokie wymagania zarówno co do zasad zarządzania nim, jak i doboru kadry czy metod jej pracy. Osobnym zupełnie tematem jest kwestia ram prawnych regulujących tę kwestię. Zachodziłaby konieczność nowelizacji setek aktów prawnych regulujących funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Otwarta pozostaje kwestia rozstrzygnięć praw własności jednostek penitencjarnych będących w posiadaniu Skarbu Państwa. Temat prywatyzacji jednak powraca i choć zwykle za takimi dążeniami staje motyw pragmatyczny i w nieco mniejszym stopniu ekonomiczny, to jednak warto się nad nim pochylić, mając na uwadze ciągłe dążenie do optymalizacji kosztów, ale również zmiany jakie następują w gospodarce światowej, szybki rozwój nowych technologii oraz nowe koncepcje zarządzania przedsiębiorstwem.

W Polsce istnieje łącznie 155 zakładów karnych i aresztów śledczych, w których służbę pełni około 30 000 funkcjonariuszy czuwających nad 80 tysiącami osadzonych. Od lat pozostajemy w czołówce najlepiej wykształconych formacji, ale również wiemy prym w rankingach stresogenności miejsca pracy. Oczywiście jest, że praca z osobami poddanymi izolacji więziennej pozostanie zawsze jedną z najtrudniejszych, najbardziej wymagających i niebezpiecznych. Pamiętajmy również, że w śląskich jednostkach penitencjarnych przebywają osadzeni szczególnie niebezpieczni, członkowie zorganizowanych grup przestępczych, sprawcy napaści na funkcjonariuszy Służby Więziennej czy też dokonujący przestępstw ze szczególnym okrucieństwem. Praca z nimi należy do najbardziej wymagających i odpowiedzialnych. Liczna jest również grupa osób skazanych na dożywotnią karę pozbawienia wolności za najcięższe przestępstwa.

Niejednokrotnie zachowania osadzonych mają charakter prowokacyjny, nacechowany brutalnością i agresją. Funkcjonariusze Służby Więziennej muszą nie tylko spełniać wymogi formalne niezbędne w tej pracy, ale także prezentować wysoki poziom etyki i profesjonalizmu. Niezmiennie ciężko wyobrazić sobie dobór kadr w chwili, gdy nadrzędnym priorytetem więziennictwa pozostanie wyłącznie redukcja kosztów jego działania.

Jednak także takie dziedziny funkcjonowania państwa jak więzienia podlegają prywatyzacji, Stany Zjednoczone od dawna posiadają na swoim terenie prywatne zakłady karne¹. Zwolennicy prywatnych więzień powołują się na zagraniczne przykłady i wskazują, że są one tańsze, realizują powierzone im zadania co najmniej tak jak państwowe, a przede wszystkim powstają za prywatne pieniądze. Jednak jak pokazuje doświadczenie innych krajów koszty funkcjonowania placówek prywatnych i państwowych po kilku latach kształtują się na jednym poziomie. Zwykle placówki państwowe zmniejszają koszty funkcjonowania natomiast prywatne je zwiększają. Działa tu swego rodzaju konkurencja. Jednocześnie prywatne więzienia poza częściowym obniżeniem kosztów oraz swego rodzaju dopin-

¹ J. Jasiński, *Prywatyzacja więziennictwa w USA*, Państwo i Prawo 1987, nr 18.

gowaniem placówek państwowych do zwiększenia efektywności niosą wraz z sobą wiele niebezpieczeństw. Jak pokazuje przykład Stanów Zjednoczonych poszukiwanie oszczędności zwykle odbywa się poprzez obniżanie jakości pracy penitencjarnej. Powszechną praktyką jest zatrudnianie gorzej przygotowanego personelu, oszczędności na szkoleniach oraz znaczące ograniczenie bądź całkowita rezygnacja z działań terapeutycznych.

Rodzi się pytanie, jakie konsekwencje oznacza to dla więziennictwa? Zwykle okazuje się, że w prywatnych zakładach karnych częściej dochodzi do zdarzeń, które pozwolę sobie określić mianem patologicznych. Częściej pojawiają się akty przemocy wśród osadzonych, atmosfera wychowawcza pozostawia wiele do życzenia. Osadzeni dość często pozywają placówki za niezapewnienie im minimalnego poziomu bezpieczeństwa. Zagrożenie dla bezpieczeństwa osadzonych często wynika z braku właściwych szkoleń personelu. Strażnicy dużo gorzej radzą sobie z egzekwowaniem dyscypliny. Według dostępnych statystyk ataki na funkcjonariuszy i współwięźniów zdarzają się w prywatnych placówkach o połowę częściej niż w publicznych. Jednocześnie musimy sobie powiedzieć, jaki system penitencjarny chcemy tworzyć. W systemie stosowanym w Stanach Zjednoczonych nadrzędnym celem pozostaje izolacja oraz zatrudnienie. Europejskie systemy penitencjarne stawiają na funkcję naprawczą kary pozbawienia wolności. Oznacza to, że pobyt w jednostce penitencjarnej ma służyć społecznej readaptacji osadzonych, ma wyposażyć ich w narzędzia, które pozwolą im odnaleźć się poza murami więzienia, narzędzia, które dadzą im szansę na normalne życie. To dlatego polski system penitencjarny w swoim działaniu skupia się na diagnozowaniu deficytów posiadanych przez osadzonych oraz działaniach korekcyjnych. Każdego miesiąca w śląskich zakładach karnych i aresztach śledczych takimi oddziaływaniami obejmowanych jest około 1500 osadzonych, w tym systemem terapeutycznym około 250 osób.

Należy bowiem wspomnieć, że w polskim systemie penitencjarnym realizowane są programy resocjalizacyjne, których adresatem są grupy osadzonych wyodrębniane z uwagi na wspólne problemy i deficyty. Szczególny nacisk kładziony jest na przeciwdziałanie przemocy, stosowanie substancji psychoaktywnych oraz uzależnienie od nich. Pozostają one niezmiennie głównym czynnikiem kryminogennym, wokół którego koncentrują się działania readaptacyjne i resocjalizacyjne realizowane przez Służbę Więzienną. Wspomniane czynniki we wszelkich dostępnych badaniach przedmiotu pozostają głównym źródłem powrotu do przestępstwa.

Dlatego też Służba Więzienna prowadzi liczne programy profilaktyki uzależnień, agresji, przemocy, jak również oddziaływań terapeutycznych. Każda z tych kategorii zawiera w sobie programy tworzące szerokie spektrum interwencji, od najprostszych, do niezwykle rozbudowanych. Z jednej strony mamy proste interwencje o charakterze niemal wyłącznie edukacyjnym skupione na przekazywaniu informacji dotyczących danego problemu. Nie sposób zakładać, że udział jedynie w takim programie przynosi wymierne korzyści, jednak każde oddziaływanie musi rozpoczynać się od zapoczątkowania zmiany, pogłębienia wiedzy na temat problemu oraz skłonienia do refleksji nad własną sytuacją.

Jednak znakomita większość oddziaływań wykracza poza wspomniane minimum. Największą grupę tworzą programy, które wykorzystują techniki psychoedukacyjne. Ich celem, w odróżnieniu od zwykłej edukacji, pozostaje nie tylko nabycie wiedzy i poszerzenie świadomości problemu, ale również wzbudzenie emocji, a co za tym idzie pobudzenie do autodiagnozy i wytworzenie motywacji do zmiany. Programy te są znacznie obszerniejsze, obejmują co najmniej kilkanaście godzin zajęć i wymagają zazwyczaj wielu spotkań prowadzonych w niewielkich grupach. Tego typu interwencje bardziej angażują skazanych, ale trwają dłużej i wymagają lepszego przygotowania oraz wyższych kwalifikacji osób prowadzących.

Bardzo często prowadzą je więzienni psychologowie, niekiedy razem z wychowawcami. Jednocześnie w licznych oddziałach terapeutycznych realizowana jest terapia dla osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych – alkoholu i narkotyków.

Niezwykle istotne jest realizowanie programu terapeutycznego, który nie odbiega od oddziaływań realizowanych w placówkach, które pozwolę sobie określić mianem „wolnościowych”. Śląska Służba Więzienna prowadzi również oddziaływanie względem osadzonych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi oraz upośledzonych umysłowo. Ewaluacja efektywności prowadzonych oddziaływań jest niezwykle utrudniona, ponieważ gromadzenie danych odbywa się już poza murami jednostki, ma charakter dobrowolny i nie zawsze jest możliwe. Niemniej posiadane przez nas informacje wskazują jednoznacznie, że ich skuteczność nie odbiega od tych realizowanych przez placówki zewnętrzne, a niejednokrotnie je przewyższa.

W tym kontekście musimy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy naszym celem jest ograniczenie wydatków za wszelką cenę, czy też spojrzymy na to zjawisko w szerszym kontekście, w kontekście ogólnych kosztów społecznych. Rodzi to także pytania co do przyszłości i perspektyw całej europejskiej penitencjarystyki. Wszak system penitencjarny w Stanach Zjednoczonych stworzył patologie nieznane wcześniej w żadnych z innych krajach. Coraz częściej mówi się o więziennym lobby, musimy bowiem pamiętać, że w zakładach karnych przebywa tam 2,5 miliona osadzonych. Jest to liczba bez precedensu dająca Stanom Zjednoczonym pierwsze miejsce na świecie zarówno pod względem liczb bezwzględnych, jak i procentowego udziału populacji przebywającej w warunkach izolacji. Dla porównania w Polsce to około 80 tysięcy osób. Ostatecznie około 1 na 4 więźniów na całym świecie przebywa w więzieniu na terenie Stanów Zjednoczonych, mimo iż USA to ok. 5% populacji światowej, a samo więziennictwo kosztuje tamtejszych podatników 60 miliardów dolarów rocznie.

Niejednokrotnie pojedyncze stany dysponują większą „populacją więzienną” niż całe kraje, a liczba osób poddanych izolacji więziennej w ostatnich 20 latach wzrosła o 1600%. Jednocześnie za oceanem osadzeni stanowią ogromny zasób taniej siły roboczej. Firmy będące właścicielami tych placówek dążą do zapewnienia sobie jak największej liczby pracowników. Wywierają więc naciski na ustawodawców oraz środowiska opiniotwórcze dążąc do zaostrzenia kar pozbawienia wolności

oraz czasu ich trwania. Działania te coraz częściej są dostrzegane i krytykowane przez organizacje broniące praw człowieka. Ponadto ciągłe dążenie do zmniejszenia kosztów powoduje powstawanie takich jednostek jak więzienie powiatu Cook, będące jedną z największych placówek w Stanach Zjednoczonych, izolujące więźniów oczekujących na rozprawę. Średnia dzienna populacja więźniów w placówce to 9 000 osób. W przypadku tak ogromnych placówek i tak licznej populacji, niezmiernie ciężko mówić o diagnozowaniu deficytów bądź uzależnień, a i sam zakres oddziaływań jest niewątpliwie ograniczony. Niemniej, zważywszy na efekt skali, koszty funkcjonowania znacząco maleją. Pomimo tego, koszt utrzymania osadzonego oscyluje w granicach od 21 do 33 tysięcy dolarów rocznie w zależności od stopnia izolacji oraz skali zabezpieczeń.

Dziś w całej penitencjarnej Polsce dysponujemy liczbą około 87 tysięcy miejsc, jednocześnie populacja osób pozbawionych wolności nie przekracza 80 tysięcy. Oznacza to zaludnienie na poziomie około 90%. Zatem w skali kraju Służba Więzienna dysponuje kilkoma tysiącami wolnych miejsc. Jednocześnie od lat, obniżając koszty naszego funkcjonowania przy stałym poziomie otrzymywanych środków, jesteśmy w stanie termomodernizować posiadane budynki, stosować bardziej efektywne źródła energii. Uzyskane oszczędności w połączeniu z ciągłym cięciem kosztów oraz poszukiwaniem obszarów, w ramach których możemy ograniczać koszty działalności sprawiły, że do historii przeszły złe warunki bytowe osadzonych oraz niedoposażone miejsca pracy funkcjonariuszy. Każdy kolejny dzień naszego działania to wymierne oszczędności które są inwestowane w inicjatywy zmniejszające koszty naszego funkcjonowania.

W tym samym czasie, wykorzystując znaczne środki z funduszy europejskich, prowadzimy zajęcia readaptacyjne dla osadzonych, ale przede wszystkim podnosimy wykształcenie naszej kadry.

Rodzi się zatem pytanie, czy w Służbie Więziennej nie ma miejsca na jej prywatyzację? W mojej opinii pole to jest niezwykle ograniczone i sądzę, że właściwszym sposobem na jego określenie byłby *outsourcing*, rozumiany przede wszystkim jako tworzenie swoistych centrów usług wspólnych. Stanowiłyby one komórki organizacyjne, którym można byłoby zlecać długoterminowe realizowanie głównych funkcji związanych z administrowaniem funkcjami kadrowymi i płacowymi. Nie widzę przeszkód aby z wykorzystaniem systemów informatycznych kwestie kadrowo-płacowe realizowane były z poziomu Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej. Nie tylko zmniejszyłoby to koszty funkcjonowania jednostek podstawowych, ale także umożliwiłoby skierowanie do pracy w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi funkcjonariuszy dotychczas odpowiedzialnych za zagadnienia płacowo-kadrowe.

Tak rozumiany *outsourcing* daje nam swego rodzaju elastyczność działania rozumianą nie tylko jako możliwość reagowania na bieżące trudności, ale przede wszystkim, w sytuacji gdy nie spełni naszych oczekiwań, na powrót do punktu wyjścia. Istnieje także możliwość cedowania części naszej działalności na rzecz podmiotów zewnętrznych. Pojawia się wtedy możliwość skupienia na podstawie

naszego działania, w literaturze przedmiotu zwanym *core business*. Rodzi się jednak pytanie, jakie sfery naszej działalności mogłyby zostać przekazane zewnętrznym podmiotom?

Musimy zauważyć, że już w tej chwili istnieją sfery naszej działalności, w ramach których posiłkujemy się podmiotami zewnętrznymi. W tym wypadku uznaliśmy, że korzyści wynikające z zatrudnienia osadzonych nie równoważą ponoszonych kosztów. Mowa tu o likwidacji więziennych pralni w roku 2013, co według naszych obserwacji było trafnym posunięciem. Chodzi tu zarówno o oszczędności finansowe, jak i kadrowe, bazując bowiem na opracowaniach dotyczących tego zakresu naszej aktywności odnotować można znaczącą redukcję wydatków. W samym tylko województwie śląskim roczne koszty zmniejszyły się o prawie 300 tysięcy złotych. Są to środki które pozostały w budżecie centralnym. Jednocześnie w skali kolejnych lat bieżące naprawy, modernizacje, remonty, utrzymywanie urządzeń i obiektów przełożyłoby się na ponoszenie dużo wyższych kosztów związanych z utrzymaniem własnych pralni. Nie dysponując bazą w tym zakresie znacząco ograniczamy koszty funkcjonowania, a także uzyskujemy możliwość wykorzystania funkcjonariuszy i pracowników związanych z praniem i jego transportem do innych zadań. Ponadto zwolnione pomieszczenia zostały zaadaptowane przez jednostki do innych celów. Dobrym przykładem jest Zakład Karny w Lublińcu, gdzie pomieszczenia zaadaptowano na salę widzeń czy Areszt Śledczy w Bytomiu, w którym dostępne pomieszczenia stały się nową biblioteką.

W śląskiej Służbie Więziennej funkcjonują także podmioty zewnętrzne w działalności, która może nie jest szczególnie widoczna, ale z całą pewnością szczególnie dla osób pozbawionych wolności pozostaje niezwykle istotna. Mowa tu o więziennych kantynach, w których osadzeni mogą dokonywać zakupów, korzystając z własnych środków. Działają tu zewnętrzne podmioty gospodarcze, które nie tylko odprowadzają podatki, zasilając budżet centralny, ale przede wszystkim odciążają służbę więzienną w zakresie aprowizacji tych placówek oraz działalności administracyjnej. Sprawia to, że możemy skupić się na naszej podstawowej działalności.

Ponadto na pierwszy rzut oka dziedziną, w ramach której można byłoby poczynić oszczędności z całą pewnością pozostaje wyżywienie osadzonych. Likwidując kuchnie w jednostkach penitencjarnych w skali kraju możliwe stałoby się uwolnienie kilkuset etatów. Zapewne też nieznacznie obniżyłby się koszt funkcjonowania jednostki, w której nie istniałaby potrzeba utrzymywania zaplecza gastronomicznego (stołówek, magazynów itd.).

Jednak jeśli dokładnie przyjrzeć się funkcjonowaniu śląskiego więziennictwa, należy stwierdzić, że część jednostek penitencjarnych, bazując na licznej populacji osadzonych już obecnie wykorzystuje efekt skali. Na poziomie inspektoratów dokonujemy zamówień artykułów żywnościowych dla wszystkich jednostek więziennych, co znacznie obniża koszty. Pojawia się także kolejny, istotny aspekt dotyczący tej kwestii. Osobami zatrudnionymi przy przygotowaniu i podawaniu posiłków są również osadzeni. Przy trudnościach jakie wiążą się ze znalezieniem pracy dla

osadzonych poza murami zakładu karnego oraz faktem, że wielu z nich z uwagi na charakter i okoliczności popełnionych przestępstw nie podejmie pracy poza murami jednostki, praca wewnątrz więzienia okazuje się nieoceniona. Zatrudnienie pozostaje bowiem najważniejszym środkiem oddziaływań penitencjarnych. Jest ono o tyle wyjątkowe, że dostarcza wymiernych korzyści nie tylko osobom, na rzecz których jest świadczone, ale także samemu osadzonemu. Rozładowuje ono napięcie, kształtuje nawyk pracy oraz wzmacnia poczucie własnej wartości.

Dlatego istnieje ryzyko, że oszczędności w skali całego kraju wynikające z posiłkowania się zewnętrznymi podmiotami w zakresie wyżywienia osadzonych będą całkowicie symboliczne. Z jednej strony podmiot prywatny nie będzie w stanie dorównać kosztom przygotowania posiłków w dużych jednostkach, z drugiej natomiast oszczędności wynikające z efektu skali zrównoważą większy koszt ich powstania w jednostkach o niewielkiej pojemności. Ponadto pojawia się kwestia roli pracy oraz ograniczenie możliwości oddziaływania na osadzonych, a także, a może przede wszystkim ryzyko przedostania się na teren jednostki przedmiotów niebezpiecznych.

Musimy bowiem pamiętać, że w dobie współczesnych technologii ukrycie przedmiotów niedozwolonych i niebezpiecznych może okazać się znacznie łatwiejsze w sytuacji, kiedy posiłki dostarczane będą do jednostki penitencjarnej. Mowa tu zarówno o środkach łączności, które mogą zakłócić bieg postępowania sądowego, ale również o przedmiotach, które mogą zagrozić bezpieczeństwu jednostki. Ryzyko podjęcia prób przemytu przez grupy przestępcze telefonów czy narkotyków będzie rosło proporcjonalnie do liczby posiłków dostarczanych na teren jednostek penitencjarnych.

Ponadto większa liczba przedostających się na teren jednostki przedmiotów w postaci pożywienia wymaga skierowania do zadań wynikających z kontroli i nadzoru funkcjonariuszy, którzy do tej pory realizowali inne czynności. Zniweluje to korzyści wynikające z potencjalnego odzyskania etatów funkcjonariuszy nadzorujących pracę kuchni.

Kolejną sferą naszej aktywności, która może jawić się jako potencjalne pole do obniżenia kosztów funkcjonowania jest transport osadzonych. Jesteśmy bowiem formacją, która obok Policji realizuje transporty osób pozbawionych wolności. W samym tylko ubiegłym roku łącznie przetransportowano 103 014 osadzonych, w ramach których Służba Więzienna transportowała ponad 82 000 osób. Jest to zadanie niezwykle odpowiedzialne, ale także wymagająca dużego profesjonalizmu w działaniu. Powoduje to konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji w formie szkoleń regularnie organizowanych zarówno w jednostkach podstawowych, jak i Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej.

Niewątpliwie jest to niezwykle kosztowny element naszego funkcjonowania, jednak funkcjonariusze realizujący czynności konwojowe swoje umiejętności wykorzystują także w codziennej pracy, wykonując inne zadania, a sam udział w grupie konwojowej jest tylko częścią ich obowiązków. Jednocześnie ogromny niepokój budzi poziom etyki, przygotowania oraz profesjonalizmu potencjalnych podmio-

tów zewnętrznych mających realizować czynności transportowe. Istnieje ryzyko, że w przypadku firm dążących do uzyskania jak najniższych kosztów, czynności transportowe realizowane będą w sposób daleki od profesjonalizmu oraz odbiegający od oczekiwanych standardów.

Z całą pewnością, aby zapewnić działania na obecnym poziomie, firmy te poza utrzymaniem stosownego zaplecza logistycznego, musiałyby posiadać kadre wyspecjalizowaną w transportowaniu osób pozbawionych wolności. Z uwagi na swego rodzaju „niszowość” takiej działalności rodzi się pytanie o koszty, jakie musiałyby ponieść Służba Więzienna, aby korzystać z takich usług. Istnieje również ryzyko, że kontakt osadzonych z firmami zewnętrznymi, nieponoszącymi namacalnych konsekwencji wniesienia na teren jednostki broni, narkotyków czy innych przedmiotów niedozwolonych, byłby elementem sprzyjającym nawiązywaniu nielegalnych kontaktów osadzonych ze środowiskiem zewnętrznym.

Reasumując, żywię głębokie przekonanie, że potencjalne prywatyzowanie części działań realizowanych przez Służbę Więzienną wymaga głębokiej analizy i oszacowania potencjalnych zysków i strat w skali całego kraju. Z punktu widzenia śląskiej Służby Więziennej, pole do hipotetycznego prywatyzowania działań statutowych naszej formacji jest niewielkie. Ewentualne zyski rodzą ogromne ryzyko, a sam przykład funkcjonowania prywatnych Zakładów Karnych kłóci się z przyjętą polityką penitencjarną stawiającą nacisk na naprawczą funkcję kary pozbawienia wolności.

Niemniej widzę szansę na znaczącą poprawę efektywności działania w przypadku tworzenia ośrodków będących centrum usług wspólnych, odpowiedzialnych za realizację czynności administracyjnych w zakresie kadrowo-płacowym. Daje to szansę na zmniejszenie kosztów funkcjonowania, poprawę efektywności, a także skierowanie części pozyskanych etatów do pracy w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi. Niewątpliwie Służba Więzienna zwiększyłaby elastyczność swoich działań, a poprzez oszczędność czasu i zasobów ludzkich również wydajność. Nie zmienia to faktu, że wszystkie działania podjęte w tym zakresie wymagają głębokiej analizy w zakresie potencjalnych korzyści i zagrożeń.

Publikacja podsumowująca konferencję pt. „Prywatyzacja zadań policyjnych. Korzyści i niebezpieczeństwa” zorganizowaną w ramach projektu pt. „Nowa Jakość Edukacji – Bezpieczeństwo Wewnętrzne” jest cennym opracowaniem dokonującym kompleksowej oceny zjawiska prywatyzacji zadań publicznych w obszarze działań policyjnych.

Autorzy opracowania trafnie zdecydowali na przeprowadzenie analizy postawionego problemu badawczego poprzez jego podział na poszczególne zagadnienia związane z realizacją funkcji policyjnych w zakresie zapobiegania przestępczości, ścigania karnego oraz realizacji wymiaru sprawiedliwości. Swoje spostrzeżenia na gruncie prywatyzacji działań policyjnych skonfrontowali z przebiegiem efektów procesu prywatyzacji w sferze obronności i wykonywania zadań militarnych. Szczególnie cennym jest, iż Autorzy publikacji nie poprzestali w swoich poszukiwaniach na analizie prawnej, lecz szeroko sięgnęli po opinie przedstawicieli służb mundurowych. Dzięki temu praca jest bardzo interesująca zarówno dla teoretyków, jak i praktyków, gdyż tematyka przedstawiona została z wielu perspektyw uwzględniając zarówno pozytywne jak i negatywne aspekty badanego zjawiska. Otrzymaliśmy zatem publikację o wszechstronnym spojrzeniu na omawiane problemy, która stanowić może zarówno wartościową pomoc dla oceny samego zjawiska prywatyzacji zadań policyjnych, jak i cenne wsparcie procesu dydaktycznego.

*prof. dr hab. Emil Pływaczewski
Uniwersytet w Białymstoku*

W pełni podzielam pogląd redaktora recenzowanej pracy zbiorowej, dr. Roberta Netczuka, że ponad dwudziestopięcioletni okres prywatyzacji zadań państwa związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego wymaga odpowiedniego podsumowania w postaci szczegółowej analizy korzyści i niebezpieczeństw związanych z takim procesem. Taka kompleksowa analiza nie została jeszcze w literaturze przedmiotu przeprowadzona, a więc recenzowana praca wypełnia istotną lukę istniejącą w polskich badaniach naukowych. Dzieło zawiera opracowania grupy bardzo kompetentnych ze względu na wykonywaną pracę Autorów, a merytoryczny poziom poszczególnych składających się na nią fragmentów tekstów jest bardzo wysoki.

Trafnie wyróżniono trzy nurty badawcze. Pierwszy z nich obejmował ocenę zjawiska prywatyzacji zadań publicznych, dokonanie jego oceny z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich. W drugim nurcie dokonano wieloaspektowej analizy, z wykorzystaniem danych statystycznych i wyników badań empirycznych, zjawiska prywatyzacji zadań policyjnych w zakresie funkcji zabezpieczającej i ochronnej służb policyjnych. Trzeci nurt dotyczył kwestii związanych z gromadzeniem przez strony postępowania informacji, które mogłyby zostać wykorzystane jako dowód w postępowaniu karnym. Zadania, które wyznaczyły sobie osoby realizujące projekt w obrębie każdego z tych nurtów zostały w pełni wykonane.

Podsumowując, jeszcze raz należy podkreślić, że w recenzowanej pracy zebrano opracowania świetnej grupy autorów, potrafiących przedstawić w bardzo szerokiej perspektywie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty prywatyzacji zadań policyjnych.

*dr hab. Marek Leśniak
Uniwersytet Śląski*

Publikacja jest finansowana ze środków funduszy norweskich i funduszy EOG, pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz środków krajowych w ramach projektu Nowa jakość edukacji – bezpieczeństwo wewnętrzne – NOJAK

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

ISBN 978-83-61091-95-0