

KOMENTARZ

WYDANIE 1



Ustawa o ochronie osób i mienia

Rafał Kręgulec, Paweł Pajorski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE / Prawo administracyjne

KOMENTARZ

Ustawa o ochronie osób i mienia

Rafał Kręgulec, Paweł Pajorski

WYDANIE 1

Stan prawny na 1 listopada 2014 roku

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydawca: *Monika Pawłowska*
Redaktor prowadzący: *Joanna Cybulska*
Opracowanie redakcyjne: *Agnieszka Bąk*
Łamanie: *Fotoedytor*
Projekt okładki i stron tytułowych: *Agnieszka Tchórznicka*
Zdjęcie na okładce: © iStock/grynowd

© Copyright by Wolters Kluwer SA 2015

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych – bez pisemnej zgody Autorów i wydawcy.

ISBN 978-83-264-8006-5 (wersja drukowana)

ISBN 978-83-264-8040-9 (ePUB)

ISBN 978-83-264-8039-3 (ePDF)

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl

Księgarnia Internetowa: www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
USTAWA z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1099)	
ROZDZIAŁ 1. Przepisy ogólne	13
ROZDZIAŁ 2. Obszary, obiekty, urzędnicy i transporty podlegające obowiązkowej ochronie	34
ROZDZIAŁ 3. Wewnętrzne służby ochrony	47
ROZDZIAŁ 4. Zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz kontrola tej działalności	65
ROZDZIAŁ 5. Wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony	118
ROZDZIAŁ 6. Środki ochrony fizycznej osób i mienia oraz prawa i obowiązki pracownika ochrony	165
ROZDZIAŁ 7. Nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi oraz kontrola stanu ochrony obszarów, obiektów i urzędów przez nie chronionych	194
ROZDZIAŁ 8. Przepisy karne	202
ROZDZIAŁ 9. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe	214
Wykaz aktów prawnych	217
Bibliografia	223

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późn. zm.)
- pr. lot. – ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 z późn. zm.)
- u.b.a. – ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 576 z późn. zm.)
- u.o.o.m. – ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1099)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
- ustawa o Policji – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.)
- u.s.p.b. – ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628 z późn. zm.)

Inne

- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Wykaz skrótów

KGP	– Komenda Główna Policji
M.P.	– Monitor Polski
MSW	– Minister Spraw Wewnętrznych
NBP	– Narodowy Bank Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Wstęp

Ochrona osób i mienia jest specyficznym rodzajem działalności gospodarczej. Ma stosunkowo długą tradycję, jednakże szczegółowe uregulowania prawne tej dziedziny gospodarki nastąpiły w okresie transformacji ustrojowej lat 90. ubiegłego wieku. Nie oznacza to oczywiście, że w okresie poprzedzającym wolnorynkową działalność gospodarczą nie funkcjonowały żadne uregulowania prawne tej materii. Należy pamiętać, że pierwsze unormowania prawne na ziemiach polskich wprowadzono jeszcze w okresie rozbiorów. Oczywiście jest, że każdy z zaborców wydawał własne regulacje prawne i działalność taka jak ochrona osób i mienia musiała się odbywać zgodnie z obowiązującym na danym terenie porządkiem prawnym. W okresie dwudziestolecia międzywojennego Polska posiadała własne przepisy regulujące zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia.

Do 1938 r. obowiązywały różnego rodzaju akty o charakterze specjalnym, a nawet niektóre przepisy dzielnicowe, pozostałe po okresie rozbiorowym. Dopiero w lutym 1938 r. uchwalono ustawę o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania, której funkcjonowanie zostało przerwane przez wybuch drugiej wojny światowej i okupację niemiecką i sowiecką (kiedy obowiązywały przepisy okupantów). W okresie po drugiej wojnie światowej na terenach okrojonej od wschodu Polski obowiązywały wprawdzie przepisy sprzed okupacji hitlerowskiej, jednak ochronę obiektów o kluczowym znaczeniu dla państwa w latach 1944–1948 powierzono oddziałom wojsk wewnętrznych (W. Bejgier, B.G. Stanejko, *Ochrona osób i mienia*, Warszawa 2012, s. 19).

Od 1945 r. powstawały wprawdzie różnego rodzaju straże przemysłowe, ale były one powoływane w różnych przedsiębiorstwach przez Mi-

nistra Bezpieczeństwa Publicznego. Wprowadzi funkcjonowały podmioty gospodarcze realizujące zadania ochronne i dozorcowskie, lecz były to wyłącznie jednostki gospodarki uspołecznionej, np. Międzywojewódzka Usługowa Spółdzielnia Inwalidów. W 1946 r. na mocy dekretu z dnia 17 października 1946 r. o Straży Pocztovej (Dz. U. Nr 59, poz. 323) powołano Straż Pocztową. Natomiast dekretem z dnia 5 września 1947 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji morskiej (Dz. U. Nr 60, poz. 328 z późn. zm.) powołano Straż Portową. Wprowadzi przepisy ustawy z 1938 r. zachowały moc obowiązującą, ale zostały drastycznie ograniczone przez ustawę z dnia 1 lipca 1958 r. o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (Dz. U. Nr 45, poz. 224 z późn. zm.).

Panujący w przedmiocie ochrony osób i mienia chaos prawny uregulowano dopiero uchwaleniem ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej (Dz. U. Nr 6, poz. 42 z późn. zm.). Ustawa ta zawierała między innymi delegację dającą Radzie Ministrów uprawnienia do rozciągnięcia zasad i trybu użycia broni palnej przez pracowników Straży Przemysłowej na osoby spoza straży, wyznaczone do pełnienia z bronią służby ochrony mienia społecznego (art. 5 ust. 2). Nadawała także nazwę „Straż Bankowa” strażom przemysłowym w resorcie finansów pełniącym służbę w bankach i podległych im zakładach (art. 15), a nazwę „Straż Portowa” strażom przemysłowym pełniącym służbę w portach handlowych i rybackich (art. 15). Porządek prawny narzucony ustawą z 1958 r. o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej oraz ustawą z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej funkcjonował do 1988 r., a więc do momentu uchwalenia ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41 poz. 324 z późn. zm.), która przywróciła możliwość wykonywania usług ochrony osób i mienia na zasadach wolnorynkowych (S. Pietrusiak, *Prawna regulacja przedsiębiorstw ochrony mienia i detektywów w Polsce w okresie międzywojennym*, Przegląd Policyjny 2000, nr 3–4, s. 46).

Począwszy od 1990 r. państwo zaczęło wycofywać się z tych obszarów, na których przed 1990 r. miało *de facto* monopol (T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 9), w tym

z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego. Życie nie znosi próżni, toteż w miejsce ustępującego państwa, a dokładniej rzecz biorąc – w miejsce podmiotów państwowych gwarantujących bezpieczeństwo i porządek publiczny zaczęły wchodzić podmioty prywatne, przyjmując na siebie część obowiązków w zakresie ochrony osób i mienia. Szybki wzrost liczby przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia stymulowany był szybkością wycofywania się podmiotów państwowych z tego typu działalności. Pociągało to za sobą wiele negatywnych skutków, jak choćby wzrost przestępczości. Problemy związane z łamaniem czy omijaniem prawa były nieobce także samym przedsiębiorcom prowadzącym tak specyficzną działalność gospodarczą i ich pracownikom. Dlatego począwszy od początku lat 90. ubiegłego wieku starano się doprowadzić do uchwalenia przepisów prawa regulujących nie tylko zasady prowadzenia samej działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, ale również sposób realizacji zadań przez pracowników agencji ochrony.

Przez większą część ostatniej dekady dwudziestego wieku, pomimo licznych prób, nie udało się powołać do życia satysfakcjonujących, zarówno przedstawicieli przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia, ich pracowników, jak i przedstawicieli rządu i podległych mu organów, przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności ochronnej.

Dopiero ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. uregulowano w miarę szczegółowo problematykę działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia. Ustawa ta nie była niestety pozbawiona wad i ułomności i do chwili obecnej doczekała się kilkunastu nowelizacji.

Ostatnią z nich było wejście w życie przepisów wynikających z ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829) dotyczących zawodu pracownika ochrony.

Od 1 stycznia 2014 r. ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia przyjęła nowe brzmienie.

USTAWA

z dnia 22 sierpnia 1997 r.

o ochronie osób i mienia

(tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1099)

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa:

- 1) obszary, obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie;
- 2) zasady tworzenia i funkcjonowania wewnętrznych służb ochrony;
- 3) zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia;
- 4) wymagane kwalifikacje i uprawnienia pracowników ochrony;
- 5) nadzór nad funkcjonowaniem ochrony osób i mienia;
- 6) zasady ochrony transportowanej broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego.

1. Przepis art. 1 uwzględnia zakres przedmiotowy komentowanej ustawy, tj. zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony i mienia, uprawnienia pracowników ochrony i wymagania kwalifikacyjne wobec nich oraz zasady wykonywania nadzoru nad funkcjonowaniem prywatnego sektora ochrony w Polsce. Ustawa

określa również zasady ochrony transportu broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego oraz zasady ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.

2. Przepisy ustawy skupiają się na funkcjonowaniu prywatnego sektora ochrony, który tworzą przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia oraz wewnętrzne służby ochrony. Przepisy ustawy nie regulują natomiast zasad działania podmiotów, które wykonują czynności zbliżone do policyjnych, co w praktyce oznacza między innymi działalność w zakresie usług detektywistycznych oraz zabezpieczenia imprez masowych (G. Gozdór, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 30).
3. Ustawa wprowadza do niedawna nieznaną w polskim prawodawstwie pojęcie ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie. Wynika to z faktu, że niektóre rodzaje obiektów nie mogą pozostać bez jakiegokolwiek ochrony ze względu na obronność, interes gospodarczy, bezpieczeństwo publiczne, jak również inne ważne interesy państwa. Ustawa wyznacza tego rodzaju obiekty, określa również formy ochrony oraz wymagania, jakie powinny spełnić podmioty zapewniające ochronę obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.
4. Ustawodawca w komentowanej ustawie wprowadza do prawnego obiegu nowy podmiot – wewnętrzne służby ochrony, określając jednocześnie zasady ich tworzenia i funkcjonowania. Wewnętrzne służby ochrony nie są co do zasady podmiotami, które świadczą usługi w zakresie ochrony osób i mienia – ich zasadniczym zadaniem jest ochrona jednostek, w których zostały utworzone. Są to formacje mundurowe o określonej strukturze organizacyjnej, które tworzyć mogą oddziały, pododdziały oraz samodzielne posterunki. Zasady działania wewnętrznych służb ochrony określają rozporządzenia wykonawcze wydane na podstawie komentowanej ustawy:
 - 1) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony (Dz. U. z 1999 r. Nr 4, poz. 31 z późn. zm.),

- 2) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 58, poz. 619 z późn. zm.).
5. Ustawa definiuje zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia. Samo pojęcie działalności gospodarczej określone zostało w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.). Działalność gospodarcza zgodnie z art. 2 u.s.d.g. to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa, a także poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż. Jest to również działalność zawodowa wykonywana w zorganizowany i ciągły sposób. W myśl art. 2 u.s.d.g. podstawowymi wyznacznikami działalności gospodarczej są:
- 1) gospodarczy charakter prowadzonej działalności,
 - 2) ukierunkowanie na osiągnięcie zysku (cel zarobkowy prowadzonej działalności),
 - 3) samoistny charakter działalności (por. M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Kraków 2000, s. 42–43).
6. Każda działalność, która nie spełnia powyższych kryteriów, nie jest określana mianem działalności gospodarczej.
7. Ustawa określa wymagania kwalifikacyjne wobec pracowników ochrony. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów wprowadza istotną nowość co do wymogów kwalifikacyjnych wobec pracowników ochrony, a mianowicie konieczność uzyskania wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego dla wykonywania określonych czynności.
8. Powyższe przepisy, powszechnie znane jako ustawa deregulacyjna, zastąpiły dotychczasowy obowiązek posiadania odpowiednich licencji pierwszego i drugiego stopnia dla pracowników ochrony fizycznej oraz pracowników zabezpieczenia technicznego, jednakże nie zlikwidowały

Ustawa o ochronie osób i mienia

Komentarz stanowi praktyczny przewodnik po zagadnieniach ustawowych ochrony osób i mienia, m.in. takich jak:

- wymagania kwalifikacyjne pracowników ochrony,
- określenie urzędzeń, obszarów i obiektów podlegających ochronie,
- środki tej ochrony, a także
- kwestie sprawowania nadzoru nad sposobami realizacji zadań w tym zakresie.

Opracowanie pozwala uniknąć podstawowych błędów interpretacyjnych ustawy oraz umożliwić poprawne wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług ochrony osób i mienia.

Publikacja przeznaczona jest dla właścicieli i pracowników agencji ochrony, szefów i personelu wewnętrznych służb ochrony, kierowników podmiotów podlegających obowiązkowej ochronie, funkcjonariuszy policji zatrudnionych w wydziałach postępowań administracyjnych, a także studentów kierunków: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, administracja oraz dla innych osób zainteresowanych zagadnieniami z zakresu ochrony osób i mienia.

.....

Rafał Kręgulec – absolwent Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, wykładowca w Wyższej Szkole Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie i w innych uczelniach; zajmuje się problematyką bezpieczeństwa w obszarze prawa policyjnego, jak również problematyką polskiej służby zagranicznej i prawa dyplomatycznego. Autor kilku artykułów i publikacji we wskazanym zakresie.

Paweł Pajorski – doktorant w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, prodziekan Wydziału Bezpieczeństwa i Nauk Społeczno-Prawnych w Wyższej Szkole Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, dyrektor Policealnej Szkoły Detektywów i Pracowników Ochrony „Bodyguard” w Krakowie; rzecznikawca Polskiej Izby Ochrony. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych z dziedziny bezpieczeństwa, ochrony osób i mienia, jak również zwalczania terroryzmu.

ISBN 978-83-264-8006-5



Cena 69 zł
(w tym 5% VAT)