

Piotr Bogdalski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-5320-2808

piotr.bogdalski@uwm.edu.pl

Warunki dopuszczenia do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej. Część 2. Porównanie warunków dopuszczenia do wykonywania zawodów policjanta oraz kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej

Wstęp

Niniejszy artykuł zawiera kontynuację rozważań zawartych w pierwszej części opracowania¹, w którym wykazano, że zawód kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej pozostaje w bliskim pokrewieństwie do zawodu policjanta służby prewencyjnej. Z poczynionych uprzednio ustaleń wynika, że zawody te są wykonywane w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa, mają zbieżny katalog zawodowych zadań oraz środków na ich realizację, do których należą m.in. możliwość korzystania ze środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Są z nimi także związane analogiczne zagrożenia zawodowe.

Przedmiotem niniejszego opracowania *sensu largo* jest bezpieczeństwo kadrowe Policji oraz koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony osób i mienia, zaś *sensu stricto* – przesłanki, które warunkują dopuszczenie do wykonywania zawodów policjanta oraz kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej. Z kolei celem prowadzonych rozważań jest ustalenie zasadności różnic, które występują w odniesieniu do przesłanek warunkujących wykonywanie wspomnianych zawodów. Realizacja tak określonego celu będzie wymagała odpowiedzi na pytanie, czy istnieje uzasadnienie dla odmienności, które występują między przesłankami doboru do Policji i warunkami wpisu na listę kwalifiko-

¹ P. Bogdalski, *Warunki dopuszczenia do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej. Część 1. Porównanie zawodów policjanta służby prewencyjnej i kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 52, s. 27–42.

wanych pracowników ochrony fizycznej, a jeżeli tak, to czy można takie uzasadnienie uznać za wystarczające. Zgodnie z przyjętym założeniem, wykazane w pierwszej części pokrewieństwo omawianych zawodów powinno wpływać na brak różnic w katalogach przesłanek, dopuszczających do ich wykonywania. Do podstawowych metod, które zostały wykorzystane w celu weryfikacji tego założenia, należą metody teoretyczne, wśród których można wymienić analizę dogmatyczno-prawną, krytyczną analizę literatury, analizę systemową oraz metodę porównawczą. Należy wyrazić nadzieję, że przedstawione w niniejszej pracy wnioski będą nie tylko przyczynkiem do dyskusji nad poprawą kondycji prywatnego sektora ochrony osób i mienia, ale będą miały także – w odniesieniu do sformułowanych postulatów *de lege ferenda* – wymiar aplikacyjny.

Uwagi wprowadzające

Wyjątkowy charakter omawianych zawodów powoduje, że ich wykonywanie można powierzyć tylko wybranym osobom. Przemawia za tym w szczególności związana z tym dyspozycyjność, wykorzystywanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przy realizacji zawodowych zadań oraz narażenie na występowanie w środowisku pracy wysoce stresogennych zdarzeń, w tym skutkujących zagrożeniem własnego zdrowia lub życia.

Należy podkreślić, że potrzeba organizacyjnej efektywności instytucji, które są odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, przesądza o wyznaczeniu minimalnego poziomu wymagań, jakie powinny spełniać zatrudniane w nich osoby. Odchylenia poniżej tego poziomu należy traktować jako zagrożenie bezpieczeństwa kadrowego tych instytucji, które może skutkować obniżeniem albo utratą zdolności do realizacji przypisanych im zadań. Jednym z podstawowych środków neutralizacji tego zagrożenia jest właściwie ukształtowany katalog przesłanek, które limitują dostęp do wykonywania tego rodzaju zawodów².

Katalog przesłanek doboru do służby w Policji został określony w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Zgodnie z nim służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej wykształcenie średnie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy informacji niejawnych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że analiza przesłanek doboru do służby w państwowych mundurowych formacjach ochronnych wykazuje ich daleko idącą zbieżność. Nie tylko Policja,

² Por. idem, *Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby*, Szczytno 2015, s. 568.

ale także Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa, Straż Marszałkowska, Służba Więzienna, Służba Celno-Skarbowa, Państwowa Straż Pożarna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego wymagają od kandydata na funkcjonariusza polskiego obywatelstwa, pełni praw publicznych, co najmniej średniego wykształcenia oraz zdolności do służby³. Ponadto większość wymienionych formacji ochronnych odwołuje się także do takich kategorii przesłanek, jak postawa moralnoetyczna, niekaralność i rękojmia zachowania tajemnicy informacji niejawnych⁴.

Trzeba podkreślić, że ważną konsekwencją utrzymania jednolitego poziomu bezpieczeństwa kadrowego państwowych mundurowych formacji ochronnych jest ustawowe dopuszczenie możliwości międzyinstytucjonalnej fluktuacji kadr. Przykładem może tu być art. 25a ust. 1 ustawy o Policji, który przewiduje, że funkcjonariusz Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego, może być – na własną prośbę – przeniesiony do służby w Policji.

Omawiając kwestię zatrudnienia pracowników ochrony przez policje prywatne, należy zaznaczyć, że ustawa o ochronie osób i mienia wprowadziła trzy kategorie pracowników ochrony oraz zróżnicowała przesłanki dopuszczające do wykonywania związanych z nimi zawodów i specjalności. W tej grupie zawodowej ustawodawca wyodrębnił kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego oraz niekwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej⁵. Zgodnie z tematyką ni-

³ Por. art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 305), art. 68 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 384, ze zm.), art. 18 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1940), art. 38 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1427 ze zm.), art. 151 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 505 ze zm.), art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1499 ze zm.), art. 48 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1921 ze zm.), art. 44 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 27) oraz art. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1529 ze zm.).

⁴ Szerzej: P. Bogdalski, *Bezpieczeństwo kadrowe...*, s. 509 i nast.

⁵ Według szacunków branży usług ochrony osób i mienia łączna liczba pracowników ochrony wynosi 250 tys. osób – por. D. Bartosewicz, *Ochrona za złotówkę*, „Przegląd” z 25 marca 2019 r., <https://www.tygodnikprzeglad.pl/ochrona-za-zlotowke/> (data dostępu: 4.10.2020). Według danych Komendy Głównej Policji w tej grupie znajduje się 99 235 kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz 20 137 kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego – Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, *Liczba osób wpisanych na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz listę kwalifikowanych pracowników zabezpieczenia technicznego*, <http://policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/ochrony-fizycznej-oraz/93128,Liczba->

niejszego opracowania dalsze rozważania zostaną ograniczone wyłącznie do kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, których zadania, uprawnienia i zagrożenia zawodowe wykazują najwyższą zbieżność z zadaniami, uprawnieniami i zagrożeniami zawodowymi policjantów służby prewencyjnej⁶. W świetle postanowień art. 26 ust. 3 ustawy o ochronie osób i mienia status kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej może uzyskać osoba, która jest obywatelem Polski lub innego państwa Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, ukończyła 21 lat i ma pełną zdolność do czynności prawnych, ukończyła co najmniej gimnazjum lub ośmioletnią szkołę podstawową, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne i nie toczy się przeciwko niej postępowanie karne o takie przestępstwo, ma nienaganną opinię, posiada zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań bezpośredniej ochrony fizycznej oraz jest przygotowana teoretycznie i praktycznie do wykonywania ochrony osób i mienia⁷.

Przedstawiony katalog przesłanek dopuszczających do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej wskazuje wyraźne na różnice dotyczące standardu doboru do służby w Policji i innych państwowych mundurowych formacjach ochronnych. Ich przegląd wypada rozpocząć od obywatelstwa, które współcześnie jest definiowane jako trwała więź łącząca obywatela z państwem (przynależność państwowa). Z tego swoistego stosunku wynikają ich wzajemne prawa i obowiązki, które są określone porządkiem prawnym danego państwa⁸.

-osob-wpisanych-na-liste-kwalifikowanych-pracownikow-ochrony-fizycznej-ora.html (data dostępu: 10.03.2021). Pozostałą grupę stanowią niekwalifikowani pracownicy ochrony fizycznej.

⁶ W szczególności kwalifikowany pracownik ochrony fizycznej może wykonywać czynności bezpośredniej ochrony fizycznej w ramach zespołów konwojujących przedmioty niebezpieczne lub wartościowe (w tym wartości pieniężne) oraz na rzecz specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (w tym w zakresie ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających ustawowej, obowiązkowej ochronie). Może on również wykonywać czynności bezpośredniej ochrony fizycznej związane z ochroną osób oraz czynności, które wymagają użycia środków przymusu bezpośredniego lub broni (por. art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia).

⁷ Osoba, która spełnia powyższe kryteria, może złożyć wniosek o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, której prowadzenie ustawa o ochronie osób i mienia powierzyła Komendantowi Głównemu Policji. Z chwilą dokonania wpisu wnioskodawca uzyskuje prawo do wykonywania zawodu.

⁸ Por. w szczególności: J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1996, s. 110; J. Starościec, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 539; J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 10; E. Smoktunowicz, *Obywatelstwo polskie*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 7; T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, [w:] J. Manza, M. Sauder (red.), *Inequality and Society. Social Science Perspectives on Social Stratification*, New York 2009, s. 150.

Obywatelstwo

Dopuszczenie do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej obywateli państw, które wraz z Polską tworzą wspólną przestrzeń umożliwiającą swobodny przepływ osób i usług, należy uznać za w pełni uzasadnione. W tym kontekście warto zwrócić szczególną uwagę na instytucję obywatelstwa europejskiego. Stosownie do postanowień traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, obywatelem Unii jest każda osoba, która ma obywatelstwo jednego z państw członkowskich⁹. Znaczenie tej instytucji polega na przypisaniu jej beneficjentowi szczególnego statusu, do zabezpieczenia którego są zobowiązane wszystkie unijne państwa członkowskie. Zgodnie z nim unijni obywatele mają m.in. prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania w jednym z państw członkowskich. Swoistą emanacją tego prawa jest ustanowienie swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii¹⁰. W zakresie zatrudnienia oznacza ona zniesienie wszelkiej dyskryminacji między pracownikami państw członkowskich ze względu na ich państwową przynależność. W konsekwencji posiadacze obywatelstwa europejskiego mogą się swobodnie przemieszczać w ramach terytoriów państw członkowskich w celu poszukiwania i podejmowania pracy. Warto zaznaczyć, że państwa członkowskie mogą wyjątkowo ograniczyć powyższą swobodę, jeżeli jest to uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Jednak biorąc pod uwagę swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, które obowiązują w unijnej przestrzeni gospodarczej, wspomniane ograniczenia nie powinny mieć wpływu na możliwość zatrudnienia obywateli europejskich w polskim prywatnym sektorze usług ochrony¹¹. Jak podkreśla się w literaturze, tego rodzaju klauzule nie mogą być stosowane z powodów ekonomicznych w celu ochrony krajowego rynku pracy¹².

O ile liberalne podejście w kwestii obywatelstwa kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej nie budzi zastrzeżeń, o tyle zastosowanie takiego rozwiązania w wypadku funkcjonariuszy Policji należałoby uznać za wątpliwe. Należy podkreślić, że z punktu widzenia polskiej racji stanu, status obywateli Polski oraz obywateli innych państw Unii Europejskiej – mimo znacznego zbliżenia ich prawnej sytuacji – nie jest tożsamy. Polskie obywatelstwo jest bowiem także wyrazem przynależności do narodu polskiego, który tworzą wszyscy polscy obywatele. Wspólnota ta została ukształtowana w wyniku wie-

⁹ Por. art. 20–24 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C z 2010 r., Nr 83, poz. 47). Obywatelstwo europejskie ma subsydiarny charakter względem obywatelstwa krajowego. Oznacza to, że nie zastępuje ono obywatelstwa krajowego, a jedynie je uzupełnia.

¹⁰ Art. 45 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹¹ Por. art. 49–55 oraz art. 56–62 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹² Por. K. Wach, *Europejska swoboda przepływu pracowników*, „Studia Europejskie” 2007, nr 3, s. 191 i nast.

lowiekowej historii, w której przodkowie współcześnie żyjących byli wielokrotnie zmuszeni podejmować walkę w obronie niepodległości polskiego państwa. Spiowem narodu polskiego jest również kultura, tradycja, język oraz system wartości aksjologicznych, którego podstawy ukształtowała chrześcijańska ideologia¹³. Fakt przynależności do wspólnoty narodu polskiego ma istotne znaczenia dla zakresu powinności obywatela względem polskiego państwa. Jedynie na polskich obywateli Konstytucja nakłada bowiem obowiązki wierności Rzeczypospolitej Polskiej, troski o dobro wspólne (państwo) oraz obrony ojczyzny¹⁴. W literaturze słusznie uznaje się za niecelowe narzucenie obcokrajowcom, którzy są w Polsce rezydentami, obowiązku wierności wobec polskiego państwa i powinności jego obrony. Zdaniem Krzysztofa Trzczińskiego z jednej strony mogłoby to zagrozić interesom państwa przyjmującego, z drugiej zaś postawiłoby obcokrajowców w sytuacji braku lojalności wobec kraju, którego są obywatelami¹⁵.

Wypada zaznaczyć, że Konstytucja w kwestii zapewnienia Polsce bezpieczeństwa przez jej obywateli odwołuje się wprost jedynie do obowiązku obrony (militarny aspekt bezpieczeństwa). Mimo to należy przyjąć, że także w wymiarze pozamilitarnym ochrona bezpieczeństwa państwa powinna być powierzona wyłącznie polskim obywatelom. Za źródło tej powinności należy uznać konstytucyjny obowiązek troski o dobro wspólne¹⁶. Z punktu widzenia egzystencji państwa, jego stabilności i możliwości rozwoju nie ma bowiem znaczenia, czy zagrożenia bezpieczeństwa będą miały militarny, czy też pozamilitarny charakter. Państwo musi w tym względzie stworzyć komplementarny i skuteczny system bezpieczeństwa, zaś polscy obywatele – w ramach konstytucyjnych obowiązków troski o dobro wspólne i obrony ojczyzny – powinni zapewnić jego sprawne działanie.

Powyższy pogląd nie jest sprzeczny z zasadą swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, ponieważ nie znajduje ona zastosowania do zatrudnienia w publicznej administracji¹⁷. Jak podkreśla Krzysztof Wach, argumentem, który przemawia za wprowadzeniem tego rodzaju wyjątku do

¹³ Pogląd ten w pełni uzasadnia treść preambuły obowiązującej Konstytucji. W opisie suwerena stanowi ona: „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami, za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach, nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku, złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie”.

¹⁴ Tak art. 82–86 Konstytucji RP.

¹⁵ K. Trzcziński, *Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 2, s. 66 i nast.

¹⁶ Zgodnie z art. 82 Konstytucji RP „obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne”.

¹⁷ Por. art. 45 ust. 4 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

prawa wspólnotowego, jest lojalność obywateli wobec własnego państwa oraz znajomość realiów związanych z pełnieniem w nim funkcji publicznych¹⁸. Według Biura Analiz Sejmowych ponad wszelką wątpliwość taki charakter ma służba w Policji, która podlega wyłączeniu z zasady niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Biuro zwraca uwagę, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem unijnego Trybunału Sprawiedliwości ograniczenie swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii odnosi się do stanowisk, których zajmowanie łączy się z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w wykonywaniu władzy publicznej, w tym obowiązków mających na celu realizację ogólnego interesu państwa albo interesu władz publicznych. Wymaga to istnienia szczególnej zależności między pracownikami i państwem, których źródłem są prawa i obowiązki wynikające z więzów przynależności państwowej¹⁹.

Wiek

Kolejną przesłanką, która w istotny sposób różnicuje dostęp do omawianych zawodów, jest wiek. Należy podkreślić, że nie został on wprost wymieniony w katalogu przesłanek doboru do służby w Policji. Jednak trzeba założyć, że ukończenie 18 lat jest minimalną granicą wieku osoby, która może ubiegać się o przyjęcie do takiej służby. Przede wszystkim wskazuje na to wymóg posiadania przez kandydata co najmniej średniego wykształcenia. Z punktu widzenia polskiego systemu oświaty wykształcenie to można uzyskać w wieku lat 18. Także wymóg posiadania praw publicznych skłania do wniosku, że tylko osoby, które osiągnęły ten wiek, będąc również wyznacznikiem pełnoletniości, mogą zostać policjantami.

Odmienne powyższa kwestia została uregulowana w wypadku kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Ustawa o ochronie osób i mienia stanowi wprost, że wpis na listę takich pracowników może uzyskać osoba, która ukończyła 21 lat. Poszukując przyczyn takiego rozwiązania, wypada odwołać się do argumentów natury historycznej. Zmiany ustrojowe w Polsce, które zostały zapoczątkowane pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, miały istotny wpływ na kształtowanie się gospodarki wolnorynkowej²⁰. Jak zauważa

¹⁸ K. Wach, op. cit., s. 193.

¹⁹ Biuro Analiz Sejmowych, Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. BAS-WAPEiM-958/11, załącznik do pisma przewodniczącego sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt ASW-020-4-2011, kierowanego do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 4262.

²⁰ Por. T. Przybyciński, *Kształtowanie ładu gospodarczego w Polsce w kontekście integracji z UE*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2009, t. 82, s. 194 i nast.; J. Jabłońska-Bonca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa. Koncepcje – podmioty – zadania – normy – konteksty*, Warszawa 2017, s. 119 i nast.

Tomasz Aleksandrowicz, jednym z przejawów tej systemowej transformacji było wycofywanie się przez państwo z obszarów, które w poprzednim systemie ustrojowym były objęte jego monopolem. Dotyczyło to w szczególności obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego²¹. Jednocześnie w literaturze podkreśla się, że procesowi kształtowania się rynku prywatnych usług ochrony osób i mienia towarzyszyło wiele negatywnych zjawisk²². Potwierdzają to dokumenty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, która w okresie od czerwca 1996 r. do lutego 1997 r. przeprowadziła kontrolę nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi²³. Działania podjęte w ramach kontroli wykazały, że koncesjonowani przedsiębiorcy ochrony osób i mienia, jak i zatrudniani przez nich pracownicy ochrony częstokroć naruszali prawo²⁴. Dodatkowo kontrolerzy ujawnili poważne nieprawidłowości, które występowały w postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń właścicielom firm ochroniarskich oraz ich pracownikom. Warto odnotować, że w okresie objętym kontrolą aż 65% wszystkich udzielonych pozwoleń dotyczyło tej grupy wnioskodawców²⁵. W konsekwencji Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie pilnych działań na rzecz uporządkowania statusu prawnego podmiotów prowadzących działalność w zakresie usług ochrony osób i mienia, a także dostosowanie rozwiązań w tym zakresie do wymogów państwa prawa, tak aby interes państwa i obywateli był skutecznie chroniony²⁶.

Wśród rozwiązań, które miały służyć realizacji wskazanego wyżej celu, znalazły się m.in. podwyższenie do 21 lat dolnej granicy wieku osób, które mogły uzyskać pozwolenie na broń, oraz osób, które mogły ubiegać się o wydanie licencji pracownika ochrony fizycznej. Zostały one przygotowane przez ministerstwo właściwe do spraw wewnętrznych, a następnie wprowadzone odpowiednio ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia²⁷ oraz

²¹ T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 9.

²² Por. ibidem, s. 11 i nast.; R. Kregulec, P. Pajorski, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 11; P. Pajorski, *Pracownik ochrony – wzrost czy upadek kultury bezpieczeństwa – polskie realia. Zarys zagadnienia*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 18, s. 104 i nast.

²³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi*, nr ewid. 29/97/P96028/DON, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_1997029.pdf,typ,k.pdf (data dostępu: 4.10.2020).

²⁴ Ibidem, s. 31–32.

²⁵ Ibidem, s. 37 i nast.

²⁶ Ibidem, s. 7–8.

²⁷ Usługi w zakresie ochrony osób i mienia przed rokiem 1997 były świadczone na podstawie postanowień ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.). Przepisy tego aktu prawnego nie zawierały żadnych szczególnych regulacji, które ograniczałyby dostęp do wykonywania zawodu pracownika ochrony osób i mienia. W konsekwencji pracownikami ochrony mogła zostać osoba, która ukończyła lat 18, ponieważ w myśl obowiązujących ówczesnie przepisów mogła ona uzyskać pozwolenie na broń.

ustawą z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁸. Motywy, jakimi kierowało się ministerstwo, proponując omawiane rozwiązanie, zostały ujawnione w uzasadnieniu do projektu ustawy o broni i amunicji. Zgodnie z nimi, podwyższenie dolnej granicy wieku posiadacza pozwolenia na broń z 18 lat do 21 lat było podyktowane „koniecznością wzmocnienia pewności co do prawidłowego używania broni. Taka pewność dotyczy zwykle osób dysponujących już określonym życiowym doświadczeniem. Podobne motywy i ograniczenia odnoszą się np. do kwestii praw wyborczych czy też wykonywania odpowiedzialnych funkcji publicznych. Nie przewiduje się utrzymania dotychczasowego wyjątku określającego możliwość posiadania broni sportowej przez osoby małoletnie powyżej 16 lat”²⁹. W ocenie ministerstwa także ówczesna sytuacja społeczna uzasadniała wprowadzenie nowych, bardziej rygorystycznych rozwiązań dotyczących reglamentacji dostępu do broni. Miał za tym przemawiać „szereg (-) występujących negatywnych uwarunkowań, a zwłaszcza odczuwalny spadek poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego spowodowany głównie wzrostem przestępczości”³⁰. Należy założyć, że wprowadzane zmiany miały również pośrednio zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli. Według Rafała Mikowskiego taki efekt uzyskuje państwo, które podejmuje działania utwierdzające obywateli w przekonaniu, że obecność broni palnej w przestrzeni społecznej jest ograniczona do niezbędnego minimum. Dotyczy to posiadania broni palnej wyłącznie przez uprawnione do tego instytucje, które są odpowiedzialne za zapewnienie ludziom bezpieczeństwa (służby, inspekcje, strażę)³¹.

O ile ministerialna argumentacja zmian, które ograniczyły dostęp do zawodu licencjonowanego pracownika ochrony fizycznej, nie budziła większych zastrzeżeń w chwili ich wprowadzenia³², o tyle współcześnie trudno ją uznać

²⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 955 (por. art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, w treści zawartej w tekście z dnia jej ogłoszenia). Uchwalona w 1999 r. ustawa o broni i amunicji uchyliła obowiązującą przez blisko cztery dekady ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 6, poz. 43 ze zm.). Zgodnie z postanowieniami ustawy z 1961 r., pozwolenie na broń mogło zostać wydane osobie, która ukończyła 18 lat. Wyjątkowo pozwolenie na broń mógł także uzyskać małoletni, który ukończył lat 16. Jednak w tym wypadku wniosek o wydanie pozwolenia mógł dotyczyć wyłącznie broni sportowej i musiał zostać złożony przez osobę, której przysługiwała nad małoletnim władza rodzicielska (por. art. 7 ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych).

²⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o broni i amunicji z 24 czerwca 1998 r., załącznik do pisma Prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu RP z dnia 3 lipca 1998 r., sygn. akt RM 10-35-98, druk sejmowy nr 479 Sejmu RP III kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase> (data dostępu: 4.10.2020).

³⁰ Ibidem.

³¹ R. Mikowski, *Antywartości w prawie administracyjnym jako efekt uprawnień dyskrecjonalnych Policji w zakresie dostępu do broni palnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 231–232.

³² Warto odnotować, że w trakcie 47 posiedzenia Sejmu III kadencji, które odbyło się 8 kwietnia 1999 r., zgłoszono poprawkę modyfikującą omawiane zmiany. Zgodnie z nią, na wniosek szkoły, organizacji sportowej, stowarzyszenia obronnego i Polskiego Związku Łowieckiego, pozwolenie na broń miało być wydawane osobom, które ukończyły lat 18. Miało to dotyczyć broni służącej

za aktualną. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na istotny spadek przestępczości oraz towarzyszący mu wzrost społecznego poczucia bezpieczeństwa. Z policyjnych statystyk wynika, że jeżeli w Polsce w 1999 r. stwierdzono popełnienie 1 121 545 przestępstw, to w 2018 r. ich liczba była już zdecydowanie mniejsza i wynosiła 795 976³³. Z kolei z danych Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, że najniższy poziom społecznego poczucia bezpieczeństwa odnotowano w 2001 r. Wówczas aż 81% respondentów twierdziło, że Polska nie jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie. Natomiast najwyższy poziom społecznego poczucia bezpieczeństwa został zdiagnozowany w latach 2017 i 2019, kiedy to aż 89% badanych uznało Polskę za kraj, w którym żyje się bezpiecznie³⁴. Zmianie uległa także ocena funkcjonowania pracowników ochrony fizycznej. W 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że przestępstwa z ich udziałem były jednym z poważniejszych problemów prywatnej branży ochrony. Z ustaleń kontrolerów wynikało, że pracownicy ochrony występowała w postępowaniach prokuratorskich jako podejrzani o dokonanie „napadów rabunkowych, zagrożenie osobom użyciem broni palnej, włamań, kradzieży, wymuszeń rozbójniczych, bezprawnego windykowania długów, przyjmowania korzyści majątkowych od sprawców przestępstw, gróźb karalnych, pobić, pobic ze skutkiem śmiertelnym oraz porwań”³⁵. Należy podkreślić, że już po wejściu w życie ustawy o ochronie osób i mienia regulowany nią obszar był kilkakrotnie przedmiotem analiz kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Jednak w żadnej z nich problem przestępczości z udziałem pracowników ochrony nie został odnotowany jako istotny³⁶.

do celów sportowych lub łowieckich. Jednak Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych wniosła o jej odrzucenie – zob. Dodatkowe sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy o broni i amunicji z dnia 13 kwietnia 1999 r., druk sejmowy nr 903-A Sejmu RP III kadencji, [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/903-A/\\$file/903-a.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/903-A/$file/903-a.pdf) (data dostępu: 4.10.2020).

³³ *Roczne raporty statystyczne*, <https://statystyka.policja.pl/st/raporty/roczne-raporty-statyst> (data dostępu: 4.10.2020).

³⁴ *Poczucie bezpieczeństwa. Trendy*, https://www.cbos.pl/PL/trendy/trendy.php?trend_parametr=poczucie_bezpieczenstwa (data dostępu: 4.10.2020). Pierwsze odnotowane przez CBOS badanie społecznego poczucia bezpieczeństwa datuje się na rok 1987.

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji...*, s. 31–32.

³⁶ Por. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wdrażania przez organy administracji rządowej ustawy o ochronie osób i mienia*, nr ewid. 157/2001/P00083/DON, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,346.html> (data dostępu: 4.10.2020); Najwyższa Izba Kontroli, *Wystąpienie pokontrolne dotyczące kontroli realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań związanych z prowadzeniem przez podmioty gospodarcze działalności w zakresie ochrony osób i mienia w latach 2009–2011*, nr ewid. R/11/004/KPB, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/R/11/004/KPB/> (data dostępu: 4.10.2020); Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*, nr ewid. 127/2017/P/16/066/LKA, https://www.defence24.pl/upload/2018-01-07/p25rhz_nikp16066jednostkiwojskowe.pdf (data dostępu: 4.10.2020).

Zatem jedynym argumentem, który w omawianym zakresie utrzymał swą ważność, jest dysponowanie przez osobę, która ukończyła 21 lat, określonym doświadczeniem życiowym, wzmacniającym pewność prawidłowego użycia broni. Nie polemizując z zasadnością takiego rozwiązania *in genere*, warto rozważyć potrzebę wprowadzenia od niego wyjątku, który dotyczyłby kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że wspomniany zawód jest w omawianym względzie przedmiotem swoistej dyskryminacji. Lista umundurowanych i uzbrojonych formacji, których funkcjonariusze są uprawnieni do używania lub wykorzystywania broni palnej przy wykonywaniu czynności służbowych, jest bardzo rozbudowana. W świetle obowiązującego prawa – poza kwalifikowanymi pracownikami ochrony fizycznej – są do tego uprawnieni funkcjonariusze: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Państwowej Straży Łowieckiej, Państwowej Straży Rybackiej, Policji, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Więziennej, Służby Wywiadu Wojskowego, straży gminnych i miejskich, Straży Granicznej, Straży Leśnej, Straży Marszałkowskiej, Straży Ochrony Kolei, Straży Parku, Inspekcji Transportu Drogowego oraz Żandarmerii Wojskowej³⁷. Spośród 19 wymienionych powyżej grup zawodowych, tylko w wypadku pięciu z nich dostęp do wykonywania zawodu został ustawowo ograniczony koniecznością ukończenia 21 lat. Dotyczy to kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej oraz strażników gminnych i miejskich, Straży Łowieckiej, Straży Leśnej i Straży Parku. W przypadkach pozostałych formacji wystarczy, że kandydat do służby będzie miał ukończone lat 18.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że powyższemu podziałowi brak spójności, która powinna cechować efekt działania racjonalnego ustawodawcy³⁸. W szczególności w omawianej grupie formacji mundurowych znajdują się cztery straże, dla których ochrona przyrody jest wspólnym przedmiotem działania. W literaturze są one definiowane jako służby państwowe (państwowe policje administracyjne), które wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, na potrzeby działów administracji rządowej środowisko

³⁷ Por. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2418).

³⁸ Racjonalne tworzenie prawa jest dla ustawodawcy postulatem społeczno-politycznym, którego realizacja powinna w szczególności polegać na tworzeniu wewnętrznie niesprzecznego prawa, ujętego w logicznie uporządkowany system – por. L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973, s. 35 i nast.; J. Wróblewski, *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 38; P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7, s. 98 i nast.; W. Cyrul, *Proceduralne ujęcie tworzenia prawa*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 191.

i rybołówstwo³⁹. O ile funkcjonariuszem Straży Rybackiej może zostać osoba, która ukończyła lat 18, o tyle wstępując do służby w Straży Leśnej, Łowieckiej czy Parku, trzeba mieć ukończone lat 21. Biorąc pod uwagę podobieństwo zakresu zadań i uprawnień funkcjonariuszy tych formacji, trudno uzasadnić powyższą rozbieżność.

Innym, ważnym z punktu widzenia niniejszych rozważań przykładem omawianej tu systemowej niespójności jest Straż Ochrony Kolei. Do jej ustawowych zadań należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych oraz ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Może być ona tworzona przez przedsiębiorców, którzy zarządzają infrastrukturą kolejową, za zgodą ministra właściwego do spraw transportu, wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Jednocześnie koszty funkcjonowania Straży są ponoszone przez tworzących je przedsiębiorców kolejowych⁴⁰. Mając na względzie przedmiotowy zakres zadań oraz sposób tworzenia i finansowania Straży Ochrony Kolei, można stwierdzić, że jest ona *de facto* wewnętrzną służbą ochrony, która ma status specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej. Jednak jej byt nie został unormowany ustawą o ochronie osób i mienia, ale poddano go regulacji ustawy o transporcie kolejowym. Także w tym wypadku trudno znaleźć uzasadnienie, dla którego funkcjonariuszami Straży Ochrony Kolei mogą stać się osoby, które ukończyły lat 18, zaś kwalifikowanymi pracownikami ochrony fizycznej, którzy świadczą pracę na rzecz specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, muszą być osoby w wieku co najmniej 21 lat.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że ograniczenie dostępu do zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej nie może być argumentowane faktem posiadania przez osobę, która ukończyła 21 lat, określonego doświadczenia życiowego, wzmacniającego pewność prawidłowego użycia broni. W takim bowiem wypadku regułą powinna być sytuacja, w której wspomniana granica wieku byłaby przesłanką ograniczającą dostęp do służby we wszystkich umundurowanych i uzbrojonych formacjach ochronnych. O bezzasadności takiego argumentu pośrednio świadczą również wyniki kontroli, którą w 2015 r. przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli⁴¹. W jej trakcie kontrolerzy badali m.in. wykorzystanie broni przez Policję, Żandarmerię Woj-

³⁹ Por. R. Stec, *Straże w służbie ochrony przyrody. Straż Leśna, Łowiecka, Rybacka i Parków Narodowych, pozycja ustrojowa i oraz miejsce w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2014, s. 9; J. Jagielski, *Straże i służby*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 654 i nast.

⁴⁰ Por. art. 59 ust. 1–3 oraz art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043 ze zm.).

⁴¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli, wykorzystanie broni przez wybrane służby i straże oraz nadzór organów państwa nad jej reglamentacją*, nr ewid. 167/2015/P/15/041/KPB, <https://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,15233.html> (data dostępu: 4.10.2020).

skąwą, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśną, Straż Rybacką, Straż Łowiecką, Straż Parku, Inspekcję Transportu Drogowego oraz straż miejską. Stosownie do poczynionych przez nich ustaleń „stopień wykorzystywania broni palnej przez poszczególne służby podczas wykonywania zadań służbowych był bardzo zróżnicowany, jednakże we wszystkich formacjach użycie broni palnej było traktowane jako ostateczność, a liczba nieprawidłowości z tym związanych była minimalna”⁴². Równocześnie kontrolerzy nie sformułowali jakichkolwiek zastrzeżeń, w których nieliczne stwierdzone nieprawidłowości miałyby związek z wiekiem funkcjonariuszy. W konsekwencji należy stwierdzić, że nie ma argumentów, które w racjonalny sposób pozwoliłyby uzasadnić zróżnicowanie wieku kandydatów do służby w Policji oraz pracy w charakterze kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej.

Wykształcenie

Przesłanką, która w wyraźny sposób różnicuje dostęp do zawodów będących przedmiotem niniejszego opracowania, jest wykształcenie *de minimis*. W wypadku kandydatów do służby w Policji minimalną, ustawową granicą wymagań edukacyjnych jest cenzus średniego wykształcenia. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte praktycznie we wszystkich uzbrojonych formacjach ochronnych. Dotyczy ono: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Służby Celno-Skarbowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Marszałkowskiej, Państwowej Straży Łowieckiej, Straży Parku, Państwowej Straży Rybackiej, Straży Leśnej, straży gminnych i miejskich, Straży Ochrony Kolei oraz Inspekcji Transportu Drogowego.

Wyjątkiem w powyższym względzie są formacje ochronne, które działają na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia. Kwalifikowanym pracownikiem ochrony fizycznej, który wykonuje na ich rzecz czynności ochronne, może być bowiem osoba, która ukończyła gimnazjum lub ośmioletnią szkołę podstawową. W literaturze stan ten jest przedmiotem powszechnej krytyki. Podstawowym argumentem przeciwko obowiązującemu rozwiązaniu jest niewystarczająca wydolność procesów poznawczych osób, które legitymując się jedynie wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym, podejmują pracę jako kwalifikowani pracownicy ochrony fizycznej.

Według Juliusza Piwowarskiego i Pawła Pajorskiego część pracowników ochrony, którzy legitymują się tak niskim poziomem wykształcenia, „obarczona jest błędnym, zbyt wąskim, postrzeganiem zagrożeń i bezpieczeństwa, czego efekty są widoczne w ochronie obiektów na co dzień”⁴³. W konsekwencji,

⁴² Ibidem, s. 10.

⁴³ J. Piwowarski, P. Pajorski, *Ochrona obiektów*, Kraków 2013, s. 111.

pracownicy ochrony nie podejmują bardziej ofensywnych, profilaktycznych i rozpoznawczo-weryfikacyjnych działań. Ich zdaniem w wypadku pracowników ochrony zasadny jest pogląd wyrażony przez Bolesław Kuca, Bohdana Glińskiego oraz Piotra Szczepankowskiego, zgodnie z którym pracownicy wykonawczy powinni mieć co do zasady pełne średnie wykształcenie⁴⁴.

Ponadto Paweł Pajorski wskazuje, że „pomimo niezbyt rozbudowanego programu szkoleń i kursów na licencje pracowników ochrony, wiele osób przystępujących do egzaminów miało istotne problemy z jego zdaniem, gdyż obszerne dla nich, jak się okazało, wymagania w zakresie posiadanej wiedzy teoretycznej i praktycznej, stawiane przed kandydatami na licencjonowanych pracowników ochrony, niejednokrotnie przekraczały możliwości intelektualne osób legitymujących się jedynie wykształceniem podstawowym”⁴⁵. W tym względzie autor ten przywołuje ustalenia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, które dotyczyły wdrażania przez organy administracji rządowej ustawy o ochronie osób i mienia. Zgodnie z nimi, w okresie od lipca do grudnia 1999 r. testy na licencję pracownika ochrony fizycznej pierwszego stopnia zdało jedynie 44% kandydatów, natomiast testy na licencję pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia zaliczyło aż 89% zdających⁴⁶. Trzeba podkreślić, że o ile w ówczesnym stanie prawnym o licencję pierwszego stopnia mogli się ubiegać kandydaci z wykształceniem podstawowym, o tyle w wypadku licencji drugiego stopnia musieli się oni legitymować wykształceniem przynajmniej średnim.

Także Andrzej Czop uważa, że posiadania gimnazjalnego wykształcenia nie daje wystarczających gwarancji prawidłowego przygotowania do wykonywania czynności ochronnych. W szczególności kwalifikowany pracownik ochrony fizycznej musi bardzo dobrze znać przepisy prawne, powinien być intelektualnie przygotowany do przyswojenia odpowiednich algorytmów działań ochronnych oraz umiejętności, których praktyczne zastosowanie jest niezbędne w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Autor zaznacza, że pracownicy ochrony, którzy mogą korzystać z uprawnień quasi-policyjnych, „muszą być osobami posiadającymi sporą wiedzę, dającą gwarancję, że będą potrafili z nich skorzystać bez narażania praw innych osób i przekraczania dozwolonych prawem granic”⁴⁷. Dotyczy to zwłaszcza stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Warto w tym miejscu odnotować, że w świetle

⁴⁴ B.R. Kuc, B. Gliński, P. Szczepankowski, *Zarządzanie strategiczne: geneza, rozwój, priorytety*, Warszawa 1996, s. 132.

⁴⁵ P. Pajorski, op. cit., s. 116–117.

⁴⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wdrażania przez organy administracji...*, s. 44.

⁴⁷ A. Czop, *Jakie zmiany w funkcjonowaniu i organizacji prywatnego sektora ochrony mogą wpłynąć na podniesienie bezpieczeństwa narodowego Polski – wnioski z przeprowadzonych badań*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 19, s. 65–66.

wyników badań opublikowanych w 2015 r. przez A. Czopa 67,2% kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej legitymowało się wykształceniem średnim lub wyższym⁴⁸.

Uznając trafność przedstawionych powyżej poglądów, warto również rozważyć, jakie argumenty mogą przemawiać za obowiązującym rozwiązaniem. Z pewnością trudno tu odwołać się do wzorców historycznych. Wprawdzie wymogów dotyczących wykształcenia pracowników ochrony nie zawierała ani ustawa z dnia 18 lutego 1938 r. o przedsiębiorstwach, wymagających szczególnego zaufania⁴⁹, ani ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej⁵⁰, jednak brak tego rodzaju ograniczeń jest w pełni zrozumiały, zważywszy na ówczesny stan wykształcenia polskiego społeczeństwa. Według danych z 1921 r., wykształceniem wyższym legitymowało się 0,7% ludności Polski w wieku powyżej 15 lat, średnim – 4,3%, początkowym – 37,7%. Jednocześnie 37,7% ludności stanowiły osoby, które nie potrafiły czytać albo których umiejętność czytania była niewiadoma⁵¹. Także w latach 60. ubiegłego wieku w Polsce nadal dominowała ludność z najniższym cenzusem wykształcenia. W 1960 r. wykształceniem wyższym legitymowało się jedynie 1,7% ogółu Polaków (licząc od 7 roku życia), średnim – 7,4%, zasadniczym zawodowym – 2,5%, zaś podstawowym ukończonym i nieukończonym – 72%. Natomiast liczba osób, które nie potrafiły czytać albo których umiejętność czytania była nieznana, zmniejszyła się do 5,4%⁵². Jednak w dacie uchwalenia ustawy o ochronie osób i mienia poziom wykształcenia polskiego społeczeństwa był już zdecydowanie wyższy. W 1997 r. wykształcenie wyższe miało 8% osób w wieku od 15 do 64 lat, średnie (w tym średnie zawodowe, policealne i ogólnokształcące) – 62,3%, a gimnazjalne, podstawowe i niższe – 29,6%⁵³. W tej sytuacji nie można było uzasadnić omawianego rozwiązania faktem niewystarczającej liczby osób, które na rynku pracy legitymowałyby się wyższymi kwalifikacjami w zakresie wykształcenia niż wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne. Także współcześnie argument ten nie może być brany pod uwagę. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, w 2019 r. wyższym wykształceniem legitymowało się 28,2% ogółu polskich obywateli w wieku od

⁴⁸ Ibidem, s. 65.

⁴⁹ Dz.U. Nr 12, poz. 79 ze zm. Ustawa ta została uchylona przez art. 53 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej.

⁵⁰ Dz.U. Nr 6, poz. 42 ze zm. Ustawa ta została uchylona przez art. 57 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia.

⁵¹ P. Stańczyk, *Wykształcenie ludności II Rzeczypospolitej w świetle badań GUS*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2016, nr 1, s. 16.

⁵² S. Borowski, *Zmiany w strukturze społeczno-zawodowej ludności w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 4, s. 167.

⁵³ Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> (data dostępu: 4.10.2020). Dane wygenerowane dla 1997 r. oraz wartości: kategoria – K4, grupa – G380, podgrupa – P3451.

15 do 64 lat, średnim (w tym średnim zawodowym, policealnym i ogólnokształcącym) – 58,5%, zaś podstawowym, gimnazjalnym i niższym – jedynie 13,3%⁵⁴.

Natomiast argumentem, do którego można się w tym miejscu się odwołać, jest powiązanie omawianego rozwiązania z wspomnianym wcześniej Międzynarodowym Standardem Klasyfikacji Zawodów. W dacie uchwalenia ustawy o ochronie osób i mienia w mocy pozostawała jego wersja z 1987 r. (ISCO-88)⁵⁵. Do systemu polskiego prawa została ona wprowadzona rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 kwietnia 1995 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania⁵⁶. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia, pracownicy usług ochrony, w tym agenci ochrony mienia i osób, zostali zaliczeni do piątej wielkiej grupy zawodów, występującej pod nazwą „Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy”. Natomiast policjanci i zawody pokrewne zostały sklasyfikowane w trzeciej wielkiej grupie zawodów, określonej jako „Technicy i inny średni personel”. Jednocześnie, jak wskazuje Eivind Hoffman, w standardzie ISCO-88 uwzględniono poziomy kwalifikacji, które zostały określone w Międzynarodowej Klasyfikacji Standardów Edukacyjnych (International Standard Classification of Education; dalej jako ISCED) w pierwotnej wersji z 1976 r.⁵⁷ Piątej wielkiej grupie zawodów przyporządkowano drugi poziom kwalifikacji ISCO-88, który odpowiadał drugiemu i trzeciemu poziomowi edukacji ISCED-1976, zaś trzeciej wielkiej grupie zawodów – poziom trzeci, odnoszący się do piątego poziomu edukacji ISCED-1976⁵⁸.

⁵⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> (data dostępu: 4.10.2020). Dane wygenerowane dla 2019 r. oraz wartości: kategoria – K4, grupa – G380, podgrupa – P3451.

⁵⁵ Resolution concerning the revision of the International Standard Classification of Occupations, Fourteenth International Conference of Labour Statisticians, Genewa, 6 listopada 1987, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087553.pdf (data dostępu: 4.10.2020).

⁵⁶ Dz.U. Nr 48, poz. 253.

⁵⁷ E. Hoffman, *International Statistical Comparisons of Occupational and Social Structures: Problems, Possibilities and the Role of ISCO-88*, <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/press1.htm> (data dostępu: 4.10.2020). Standard ISCED został opracowany na początku lat 70. ubiegłego wieku. Jego podstawowym celem było gromadzenie oraz zestawianie krajowych i międzynarodowych danych statystycznych, które odnosiły się do edukacji. Wersja ISCED-1976 została uchwalona podczas Międzynarodowej Konferencji na temat Edukacji, która odbyła się w Genewie w 1975 r., a następnie przyjęta przez XIX Konferencję Ogólną Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury – UNESCO, *ISCED Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013). Manual to accompany the International Standard Classification of Education 2011*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics 2014, s. 4.

⁵⁸ Drugi i trzeci poziom edukacji ISCED-1976 obejmował pierwszy i drugi etap kształcenia średniego. Pierwszy etap kształcenia średniego rozpoczynał się w wieku 11–12 lat i trwał ok. trzech lat, natomiast drugi etap rozpoczynał się w wieku 14–15 lat i również trwał ok. trzech lat. Z kolei piąty poziom edukacji ISCED-1976 obejmował kształcenie, które rozpoczynało się w wieku 17–18 lat, trwało ok. czterech lat i prowadziło do uzyskania dyplomu, który nie był równoznaczny z ukończeniem pierwszego stopnia studiów wyższych International Labour Organization,

Biorąc pod uwagę powyższe, należy przyjąć, że rozwiązanie wprowadzone w 1997 r. przez polską ustawę o ochronie osób i mienia było zbieżne z wzorcem propagowanym przez Międzynarodową Organizację Pracy. Nie oznacza to jednak, że ową zbieżność można oceniać pozytywnie. Przede wszystkim należy pamiętać, iż standard ISCO jest rozwiązaniem modelowym, które może być używane w rozwijaniu albo tworzeniu istniejących, krajowych lub regionalnych klasyfikacji zawodów⁵⁹. Zatem zakres i sposób jego recepcji został pozostawiony woli poszczególnych, przyjmujących go krajów. W szczególności mogą one uwzględniać specyficzne dla siebie warunki rynku pracy, w tym strukturę wykształcenia potencjalnych pracowników. Przykładowo, w pierwszej dekadzie XXI w., jak wskazuje Jerzy Dzieciuchowicz, w czwartej części krajów skolaryzacja na średnim poziomie edukacji nie przekraczała progu 45,5%. O ile pod tym względem najsłabiej rozwinięte były kraje Afryki Zachodniej i Środkowej, o tyle w krajach rozwiniętych powyższy wskaźnik przekraczał 80%⁶⁰.

W świetle dotychczasowych uwag należy przyjąć, że standard ISCO-88 w żaden sposób nie ograniczał swobody decyzji polskiego ustawodawcy w 1997 r. W szczególności uchwalając ustawę o ochronie osób i mienia, mógł on dowolnie kształtować kwestię poziomu wykształcenia, którego osiągnięcie miało ograniczać dostęp do wykonywania zawodu licencjonowanego pracownika ochrony. Trzeba przy tym podkreślić, że możliwość odwołania się w tym względzie do wykształcenia średniego stwarzała ówczesna, korzystna pod tym względem, struktura wykształcenia polskiego społeczeństwa. Warto mieć również na uwadze, że w polskiej klasyfikacji zawodów z 1995 r. kwalifikacje zawodowe były definiowane jako „układy umiejętności gwarantujące wykonanie zadań zawodowych” oraz odnoszone do poziomów wykształcenia⁶¹. Zatem jeżeli – jak już wykazano – zawodowe zadania licencjonowanego (kwalifikowanego) pracownika ochrony fizycznej były i są porównywane z zadaniami policjanta służby prewencyjnej, poziom kwalifikacji zawodowych osób, które wykonują te zawody, także powinien być porównywalny. Podsumowując dotychczasowe rozważania, trzeba stwierdzić, że nie ma wystarczających argumentów, które pozwoliłyby uzasadnić zróżnicowanie poziomu wykształcenia

ISCO-88. Conceptual Framework, <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco88/publ2.htm> (data dostępu: 4.10.2020).

⁵⁹ International Labour Organization, Welcome to the ISCO Website, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/index.htm> (data dostępu: 4.10.2020).

⁶⁰ J. Dzieciuchowicz, *Rozwój społeczny współczesnego świata – struktura i typologia przemysłowa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2011, nr 11, s. 10.

⁶¹ Zgodnie z opisem zawartym w tomie drugim książkowej wersji załącznika do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności z 1995 r., „umiejętności mogą być zdobywane w ramach systemu szkolnego, kursowego, jak i w pracy. W przeważającej mierze jest i będzie to system szkolny. Dlatego też przy wyodrębnieniu grup wielkich stosowano najczęściej jako kryterium »poziom kwalifikacji zawodowych« i odnoszono do poziomu wykształcenia. Przez kwalifikacje zawodowe rozumiane są układy umiejętności gwarantujące wykonanie zadań zawodowych”.

kandydatów do służby w Policji oraz pracy w charakterze kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej.

Poszanowanie porządku publicznego

Charakterystyczną cechą kolejnej grupy przesłanek, które ograniczają dostęp do omawianych zawodów, jest ich ukierunkowanie na ocenę postaw kandydatów. Według Bogdana Wojciszke „postawą wobec dowolnego obiektu (przedmiotu, zdarzenia, idei, innej osoby) nazywamy względnie stałą skłonność do pozytywnego lub negatywnego ustosunkowywania się do tego obiektu”⁶². Jak zauważa autor, określenie postawy człowieka w odniesieniu do danego obiektu wymaga umiejscowienia go w obrębie dwubiegunowego kontinuum. Jego krańcowymi punktami (biegunami) są skrajnie negatywny stosunek do obiektu (jego całkowite odrzucenie) oraz stosunek skrajnie pozytywny (pełna akceptacja)⁶³. W wypadku kandydatów do zawodów, które są związane z wykonywaniem zadań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym z możliwością użycia broni i środków przymusu bezpośredniego, za niezwykle istotną trzeba uznać ich postawę wobec prawa oraz zasad współżycia społecznego. Należy bowiem przyjąć, że predykcja rzetelnego wykonywania zadań zawodowych będzie wyższa u tych kandydatów, którzy wykazują postawę poszanowania wspomnianych wartości.

W wypadku zawodu policjanta do powyższej kategorii przesłanek należy zaliczyć nieposzlakowaną opinię, korzystanie z pełni praw publicznych oraz brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Podobne warunki musi spełnić kandydat ubiegający się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Musi on mieć nienaganą opinię, nie może być skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne oraz nie może się przeciw niemu toczyć postępowanie karne o takie przestępstwo. Pomijając w tym miejscu szczegółową charakterystykę poszczególnych przesłanek, warto zwrócić uwagę na różnice występujące w obrębie tej kategorii oraz ocenić, czy są one istotne.

Najbardziej ogólne i zarazem niedookreślone są tu przesłanki, które odwołują się do moralnoetycznej oceny kandydata. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że są one wysoce ocenne, nieostre, trudne do interpretacji i praktycznego stosowania⁶⁴. Mimo to, tego rodzaju przesłanki dobrowolne są powszechnie stosowane w odniesieniu do kandydatów na funk-

⁶² B. Wojciszke, [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia. Podręcznik akademicki*, t. 3: *Jednostka w społeczeństwie i elementy psychologii stosowanej*, Gdańsk 2005, s. 79.

⁶³ *Ibidem*, s. 80.

⁶⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach do wyroków z: 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96, OTK ZU z 1997 r., Nr 3–4, poz. 36; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98, OTK ZU z 1999 r., Nr 7, poz. 163; 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02, OTK ZU z 2003 r., Nr 1/A, poz. 2;

cjonariuszy państwowych formacji⁶⁵. Jak wskazuje Wojciech Drobny, tego rodzaju przesłanki z jednej strony umożliwiają powierzenie realizacji państwowych zadań osobom, których moralnoetyczny poziom jest wysoko oceniany, z drugiej natomiast akcentują znaczącą rangę zawodu wykonywanego przez te osoby⁶⁶. Można przyjąć, że z punktu widzenia dopuszczenia do wykonywania zawodu policjanta i kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej zakresy przedmiotowe pojęć „nieposzlakowana opinia” i „nienaganana opinia” są tożsame, a różnica w nazewnictwie ma tu wyłącznie semantyczny wymiar.

Natomiast wystąpienie wyraźnych różnic należy odnotować w odniesieniu do przesłanki braku skazania prawomocnym wyrokiem sądu. O ile kandydata na policjanta dyskwalifikuje każdy prawomocny wyrok skazujący za popełnienie przestępstwa, o tyle w wypadku kandydata na kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej brane są pod uwagę wyłącznie wyroki skazujące za popełnienie przestępstw umyślnych. Jednak nie oznacza to, że osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo nieumyślne, zawsze może skutecznie wnosić o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Trzeba bowiem pamiętać, że dopuszczenie się takiego czynu może zostać zakwalifikowane jako uchybienie przesłance „nienagananej opinii”. Jak słusznie podkreśla Wojciech Drobny, „w kontekście administracyjnym, osoba o nieposzlakowanej opinii to taka, co do której nie istnieją w danym środowisku społecznym informacje i opinie, jakoby miała dopuścić się czynów społecznie potępianych, a więc np. nieuczciwych, niegodnych, haniebnych”⁶⁷. Z kolei, jak wskazuje Edyta Grzelecka, taką osobę powinna cechować uczciwość, rzetelność, odpowiedzialność, lojalność, umiejętność przedkładania interesu publicznego nad prywatny czy umiejętność współpracy z innymi ludźmi⁶⁸. Jednak skutkiem odwołania się w omawianym przypadku do przesłanki o moralnoetycznym charakterze, jest pozostawienie organom, które prowadzą postępowanie o dopuszczenie do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej, pewnego luzu decyzyjnego. W takich sytuacjach

19 października 2004 r., sygn. akt K 1/04, OTK-A z 2004 r., Nr 9, poz. 93; 13 lutego 2007 r., sygn. akt K 46/05, OTK-A z 2007 r., Nr 2, poz. 10.

⁶⁵ Przykładowo, warunek „nieposzlakowanej opinii” powinni spełniać kandydaci na funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, żołnierzy zawodowych, służby cywilnej, „nienagananej opinii” – przyszli funkcjonariusze straży gminnych, „nieskazitelny charakteru” – kandydaci na prokuratorów i sędziów, zaś „nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej” – kandydaci, którzy starają się o przyjęcie do Centralnego Biura Śledczego, Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

⁶⁶ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 84.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ E. Grzelecka, *Nieposzlakowana opinia (stanowisko prawne)*, „Biuletyn Prawny” 2008, nr 32, s. 29.

organ stosujący prawo uzyskuje kompetencję do kierowania się indywidualnymi ocenami dotyczącymi konkretnego przypadku⁶⁹.

W konsekwencji jeżeli organ prowadzący postępowanie w sprawie doboru do służby w Policji stwierdzi, że kandydat został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa nieumyślnego, obligatoryjnie odrzuca taką kandydaturę. Natomiast w wypadku, gdy taki fakt zostanie stwierdzony przez organ prowadzący postępowanie w sprawie wniosku o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, będzie on być przedmiotem oceny tego organu w kontekście wypełnienia przez wnioskodawcę przesłanki nienagannej opinii⁷⁰. Oczywiście trudno wskazać jakiegokolwiek argumenty, które w tym względzie uzasadniałyby łagodniejsze traktowanie osób, które ubiegają się o wykonywanie zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej.

Odrębną kwestią jest różnica odnosząca się do przedmiotowego obszaru wyroku skazującego. Ustawa o ochronie osób i mienia odwołuje się w tym względzie do przestępstw, zaś ustawa o Policji – do przestępstw i przestępstw skarbowych. W doktrynie prawa karnego można wyodrębnić dwa odmienne stanowiska odnośnie wzajemnej relacji pojęć „przestępstwo” i „przestępstwo karne skarbowe”. Zgodnie z pierwszym z nich są to pojęcia tożsame, według drugiego – odrębne⁷¹. Jednak praktyczny wymiar tej terminologicznej relacji jest poważnie ograniczony. Jak podkreśla Feliks Prusak, powyższe rozróżnienie ma istotne znaczenie jedynie w obszarze norm prawa karnego. Od wejścia w życie Kodeksu karnego skarbowego normy te wyraźnie wskazują, kiedy w znamionach penalizowanych czynów jest odniesienie nie tylko do przestępstwa, ale także przestępstwa skarbowego. Natomiast w wypadku norm należących do innych gałęzi prawa (np. prawa administracyjnego czy pracy) termin „przestępstwo” obejmuje także przestępstwo karne skarbowe, jeżeli nic innego nie wynika z kontekstu danej normy⁷². W opisywanym wypadku nie bez znaczenia jest również fakt, że ustawa o ochronie osób i mienia została uchwalona dwa lata przed wprowadzeniem Kodeksu karnego skarbowego. Wówczas

⁶⁹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 223.

⁷⁰ Zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie osób i mienia, na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej może zostać wpisany wnioskodawca, który posiada nienaganą opinię wydaną przez właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania komendanta powiatowego, rejonowego lub miejskiego Policji. Taką opinię sporządza się w formie postanowienia, na które służy zażalenie. Jest ona wydawana nie rzadziej niż co 3 lata, na podstawie posiadanych przez Policję informacji.

⁷¹ Por. J. Raglewski, *Relacja pojęć „przestępstwo” – „przestępstwo skarbowe” oraz „wykroczenie” – „wykroczenie skarbowe” w polskim systemie prawa karnego materialnego*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 5, s. 99 i nast.; G. Bogdan, *Relacja pojęć przestępstwa i przestępstwa skarbowego w polskim prawie karnym*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 5, s. 83 i nast.; F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy*, Warszawa 2011, s. 154 i nast.

⁷² F. Prusak, op. cit., s. 155 i nast.

nie było jeszcze praktyki legislacyjnej, która polegałaby na wyraźnym rozgraniczaniu przestępstw i przestępstw karnych skarbowych.

W świetle powyższych uwag należy przyjąć, że termin „przestępstwo”, który został przez ustawodawcę wprowadzony do katalogu przesłanek dopuszczających do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej, obejmuje swoim zakresem także przestępstwa karne skarbowe. Zatem wniosek o wpis na listę takich pracowników kierowany przez osobę, która została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo karne skarbowe, powinien zostać obligatoryjnie odrzucony.

Kolejna różnica dotyczy kwestii postępowań karnych prowadzonych wobec kandydatów do zawodu policjanta oraz kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej. *Expressis verbis* wspomina o nich wyłącznie ustawa o ochronie osób i mienia. Zgodnie z jej postanowieniami, na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej nie może zostać wpisana osoba, której w postępowaniu karnym przedstawiono zarzuty o popełnienie przestępstwa umyślnego. W takiej sytuacji wniosek o wpis na listę powinien zostać obligatoryjnie odrzucony.

Brak analogicznego zapisu w ustawie o Policji nie oznacza, że fakt prowadzenia postępowania karnego wobec kandydata do służby jest bez znaczenia. Powinien on być bowiem przedmiotem oceny podczas weryfikacji przesłanki nieposzlakowanej opinii. Jednak, o czym była już mowa, wynik takiej oceny jest indywidualny, a w konsekwencji odrzucenie kandydata z tego powodu ma fakultatywny charakter. Także w tym wypadku trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie, które tłumaczyłoby bardziej tolerancyjne podejście do sytuacji kandydatów do służby w Policji.

Z kolei w katalogu przesłanek doboru do Policji została umieszczona przesłanka „pełni praw publicznych”, której odpowiednika brak w ustawie o ochronie osób i mienia. Wypada podkreślić, że postanowienia ustawy o Policji są w tym względzie odzwierciedleniem zapisów obowiązującej Konstytucji. Zgodnie z nią polscy obywatele korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach⁷³. Jak wskazuje Wiesław Skrzydło, oznacza to, że „warunkiem dostępu do służby publicznej (a więc zajmowania stanowisk w wymiarze sprawiedliwości, administracji publicznej, wojsku, policji, straży granicznej itp.) jest korzystanie z pełni praw publicznych”⁷⁴. Wprowadzie pojęcie „pełni praw publicznych” nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak dla potrzeb niniejszego opracowania można przyjąć, że korzystanie z pełni praw publicznych oznacza sytuację, w której kandydat do służby nie został wcześniej pozbawiony tych praw w sposób generalny⁷⁵. Regulacje, które przewidują taką możliwość, zostały umiejscowione w Kodeksie

⁷³ Art. 60 Konstytucji RP.

⁷⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 72.

⁷⁵ Szerzej: P. Bogdalski, *Bezpieczeństwo kadrowe...*, s. 322 i nast.

karnym⁷⁶, Kodeksie karnym skarbowym⁷⁷, ustawie o Trybunale Stanu⁷⁸, a także ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁷⁹. W świetle powyższego należy uznać, że brak tego rodzaju ograniczenia w dostępie do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej jest w pełni uzasadniony. Pracownicy ci jako grupa zawodowa nie pełnią bowiem służby publicznej, ale są zatrudnieni w prywatnym sektorze ochrony. Sytuacji tej nie zmienia fakt, że podczas wykonywania zadań ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie korzystają oni z ochrony prawnej, która w Kodeksie karnym jest przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych.

Zdolność do realizacji zawodowych zadań

Ostatnia grupa przesłanek, które ograniczają dostęp do omawianych zawodów, jest związana z weryfikacją fizycznej i psychicznej zdolności kandydatów do realizacji zawodowych zadań. Na temat owych zadań oraz ich wyjątkowej specyfiki była już mowa we wstępie niniejszego opracowania. W tym miejscu warto jedynie przypomnieć, że ich wykonywanie jest związane z działaniem na polecenie, dyspozycyjnością, koniecznością dochowywania wysoce sformalizowanych procedur, z działaniem w warunkach krytycznych, które mogą skutkować narażeniem własnego zdrowia lub życia, a także z możliwością stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Wszystko to powoduje, że zawód policjanta oraz kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej mogą wykonywać wyłącznie osoby o szczególnych zdolnościach. W tym względzie prawodawca zapisał w ustawie o Policji, że kandydat do służby powinien posiadać „zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych”, zaś w ustawie o ochronie osób i mienia – że osoba ubiegająca się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej powinna mieć „zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań” oraz „pełną zdolność do czynności prawnych”. Można założyć – pomijając w tym miejscu bliższą charakterystykę desygnatów wspomnianych powyżej pojęć – że porównywalność zawodowych zadań oraz reżimu ich realizacji przemawia za nadaniem podob-

⁷⁶ Art. 39 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.).

⁷⁷ Art. 22 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 19 ze zm.).

⁷⁸ Art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 ze zm.).

⁷⁹ Art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (t.j. z 2020 r., poz. 306 ze zm.).

nego znaczenia zdolności do wykonywania zadań ochronnych kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej oraz zdolności policjanta do służby w formacjach uzbrojonych⁸⁰.

O ile wprowadzenie przesłanki zdolności fizycznej i psychicznej do wykonywania omawianych zawodów należy uznać za w pełni uzasadnione, o tyle zdecydowanie krytycznie wypada odnieść się do przesłanki „pełnej zdolności do czynności prawnych”. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że termin ten występuje wyłącznie w cywilistycznym kontekście i w żaden sposób nie może być wiązany ze specyfiką zadań ochronnych. Jak wskazuje Mieczysław Goettel, oznacza on „zdolność do nabywania praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego poprzez własne działanie”⁸¹. Jednocześnie, zgodnie z art. 11 Kodeksu cywilnego⁸², osoba fizyczna nabywa pełną zdolność do czynności prawnych z chwilą osiągnięcia pełnoletniości. Zatem ma ją każdy, kto ukończył 18 lat. Z wcześniejszych ustaleń jednoznacznie wynika, że kandydaci do wykonywania omawianych zawodów muszą być osobami, które przekroczyły tę granicę wieku.

Należy przypuszczać, że powodem wprowadzenia wspomnianej przesłanki do ustawy o ochronie osób i mienia było uniemożliwienie wykonywania zawodu licencjonowanego (kwalifikowanego) pracownika ochrony fizycznej osobom, które zostały ubezwłasnowolnione. Osoby pełnoletnie mogą zostać ubezwłasnowolnione przez sąd całkowicie albo częściowo, jeżeli nie są w stanie kierować swoim postępowaniem albo potrzebują pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Przyczyną takiej sytuacji może być choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy albo inny rodzaj zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwo lub narkomania. Niestety, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w ustawie o ochronie osób i mienia wykazuje poważne mankamenty. W szczególności kwestia zaburzeń psychicznych, które są podstawą ubezwłasnowolnienia, jest również przedmiotem odrębnych, specjalistycznych badań lekarskich i psychologicznych, prowadzonych w związku z weryfikacją zdolności psychicznej i fizycznej do wykonywania zadań ochronnych. Z punktu widzenia dopuszczenia do wykonywania omawianego zawodu, wyniki tych badań trzeba uznać za

⁸⁰ Należy podkreślić, że porównywalność przesłanek nie oznacza automatycznej porównywalności metod ich weryfikacji. Wyraźne różnice w tym względzie wykazują postanowienia rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz.U. z 2012 r., poz. 432 ze zm.) oraz Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wpis lub posiadających wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2323 ze zm.). Ich porównanie wykazuje, że procedura weryfikacyjna w wypadku kandydatów do służby w Policji jest zdecydowanie bardziej rozbudowana. W konsekwencji należy również przyjąć, że jej ustalenia będą bardziej precyzyjne.

⁸¹ M. Goettel, A. Bieranowski, P. Bogdalski, *Prawo cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 52.

⁸² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

bardziej miarodajne niż wyniki ustaleń sądu, który ocenia wpływ zaburzeń psychicznych na zdolność do dokonywania czynności prawnych (np. zawierania umów, sporządzenia testamentu, uznania ojcostwa). Ponadto za wyjątkowo nietrafny wypada uznać sposób weryfikacji omawianej przesłanki. Zgodnie z 26 ust. 6 ustawy o ochronie osób i mienia, osoba wnioskująca o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej ma potwierdzić fakt posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych własnym pisemnym oświadczeniem, złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Trudno oczekiwać, aby osoba, która została ubezwłasnowolniona z racji choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego czy innych zaburzeń psychicznych, była w stanie prawidłowo rozpoznać prawne znaczenie takiego oświadczenia. Dotyczy to w szczególności rozumienia pojęcia fałszywych zeznań oraz rygору odpowiedzialności karnej. Ponieważ takie osoby nie są w stanie w pełni rozpoznać skutków prawnych swoich oświadczeń, sąd ustanawia na ich rzecz prawnych reprezentantów. Są nimi opiekunowie lub kuratorzy, którzy – co do zasady – potwierdzają oświadczenia składane przez osoby reprezentowane albo sami składają oświadczenia w ich imieniu.

Mając na względzie dotychczasowe uwagi, należy stwierdzić, że wprowadzenie wymogu „pełnej zdolności do czynności prawnych” do katalogu przesłanek ograniczających dostęp do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej było zbędne. Przemawia za tym również brak takiego ograniczenia w wypadku kandydatów do służby w Policji.

Rękojmia zachowania tajemnicy oraz przygotowanie do wykonywania zawodu

Kończąc dotychczasowy przegląd przesłanek, warto nawiązać do wymogu rękojmi zachowania tajemnicy informacji niejawnych, który musi spełnić przyszły policjant, oraz wymogu przygotowania teoretycznego i praktycznego do wykonywania ochrony osób i mienia, który warunkuje wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Ich odrębne występowanie w odniesieniu do powyższych zawodów trzeba uznać za w pełni uzasadnione.

Wykonywanie policyjnych zadań zawsze wiązało się z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem informacji, które wymagały szczególnej ochrony przed ich ujawnieniem osobom do tego nieuprawnionym. Ich podstawowym źródłem są czynności operacyjnorozpoznawcze. Według Adam Tarachy są to czynności organów państwowych spełniające funkcję informacyjną, wykrywczą, profilaktyczną i dowodową, które są wykonywane tajnie lub poufnie w oparciu o podstawę ustawową⁸³. Stosownie do postanowień ustawy o Policji, ocena

⁸³ A. Taracha, *Czynności operacyjnorozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, s. 25.

rękojmi zachowania w tajemnicy tego rodzaju informacji jest dokonywana według przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych⁸⁴. Akt ten przypisuje walor niejawności informacjom, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Polski albo byłoby niekorzystne dla jej interesów⁸⁵. Z uwagi na stopień doniosłości niekorzystnych skutków, informacje niejawne mogą być klasyfikowane jako ściśle tajne, tajne, poufne i zastrzeżone. Ustawa o ochronie informacji niejawnych definiuje rękojmię zachowania tajemnicy jako zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem. W tym względzie w odniesieniu do kandydatów do służby w Policji prowadzone jest zwykle postępowanie sprawdzające.

O ile w wypadku kandydata do służby w Policji weryfikacja rękojmi zachowania w tajemnicy informacji niejawnych jest w pełni zasadna, o tyle byłaby ona niecelowa w odniesieniu do osób ubiegających się o wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Pracownicy ochrony wykonują bowiem pracę na rzecz komercyjnego sektora ochrony, która – co do zasady – nie ma związku z dostępem do informacji, które na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych są objęte klauzulą niejawności. W wypadku gdy pracownik ochrony ma do czynienia z informacjami, które z punktu widzenia jego pracodawcy mają wrażliwy charakter i powinny zostać zachowane w poufności, zastosowanie znajdują przepisy o ochronie tajemnicy pracodawcy oraz tajemnicy przedsiębiorstwa⁸⁶. Oczywiście nie można wykluczyć wystąpienia sytuacji, w których podmiot zatrudniający pracownika ochrony będzie wykonywał zadania, których realizacja wymaga dostępu do informacji niejawnych (np. w związku z ochroną obszarów, obiektów, urządzeń czy transportów, które mają znaczenie dla ważnych interesów państwa i podlegają obowiązkowej ochronie). Jednak w takich wypadkach warunkiem koniecznym dopusz-

⁸⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 742).

⁸⁵ Zgodnie z art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych, do tej kategorii informacji zalicza się w szczególności informacje, których ujawnienie zagroziłoby albo mogłoby zagrozić: życiu albo zdrowiu funkcjonariuszy wykonujących czynności operacyjnorozpoznawcze lub osób, które udzielają im pomocy, życiu lub zdrowiu świadków koronnych albo świadków incognito oraz najbliższych im osób, realizacji zadań, które są związane z ochroną porządku konstytucyjnego, realizacji czynności operacyjnorozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione, funkcjonowaniu organów ścigania, porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu obywateli, wykonywaniu zadań przez służby odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa państwa i ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych.

⁸⁶ Por. P. Bogdalski, *Tajemnica przedsiębiorstwa – zagadnienia konstrukcyjne*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 6; M. Łabędź, *Środki ochrony tajemnicy pracodawcy i tajemnicy przedsiębiorstwa w stosunkach pracowniczych a sposoby zabezpieczania tajemnicy przez pracodawcę*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, nr XIV; J. Sobczak, *Praktyka ochrony informacji w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, z. 6.

czenia pracownika do wykonywania czynności ochronnych będzie uprzednie przeprowadzenie wobec niego postępowania sprawdzającego w celu ustalenia, czy daje on rękojmię zachowania tajemnicy informacji niejawnych. Jednakże tego rodzaju przypadki należy traktować jako wyjątek od zasady.

Z kolei warunkiem wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej jest przygotowanie teoretyczne i praktyczne do wykonywania ochrony osób i mienia. Równocześnie podobnego wymogu nie stawia się kandydatom do służby w Policji. Należy podkreślić, mając na względzie szczególny charakter obu omawianych zawodów, że dopuszczenie do wykonywania związanych z nimi czynności zawodowych musi zostać poprzedzone procesem teoretycznego i praktycznego przygotowania do ich wykonywania. Ustawodawca przyjął, że w wypadku kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej proces ten musi zostać zakończony przed dopuszczeniem do zawodu⁸⁷. Takie rozwiązanie wypada uznać za trafne, zważywszy że po uzyskaniu wpisu pracownik ochrony może w tym samym czasie świadczyć pracę na rzecz wielu pracodawców oraz że może to czynić nie tylko na podstawie trwałego stosunku pracy, ale także doraźnie, w ramach cywilnoprawnego stosunku zlecenia. Z punktu widzenia interesu potencjalnego pracodawcy zatrudnienie kwalifikowanego pracownika ochrony musi się wiązać z możliwością niezwłocznego powierzenia mu do realizacji czynności, które są przedmiotem jego kwalifikacji. Szczególnie trudno byłoby uzasadnić obowiązek ponoszenia kosztów przygotowania do wykonywania takiego zawodu przez podmioty, które zamierzają jedynie incydentalnie skorzystać z usług kwalifikowanego pracownika ochrony.

W odmienny sposób należy oceniać sytuację kandydatów do służby w Policji, która nie tylko jest jedynym miejscem zatrudnienia, w którym będą oni mogli wykonywać zawód policjanta, ale także nie będą oni mogli podejmować żadnego innego zajęcia zarobkowego poza służbą bez pisemnej zgody przełożonego. Ów szczególny układ zależności, jak również fakt posiadania przez Policję rozwiniętej i nowoczesnej struktury jednostek szkolenia i doskonalenia zawodowego przemawiają na korzyść rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę. Zgodnie z nim od kandydata do Policji nie wymaga się teoretycznego i prak-

⁸⁷ Zgodnie z postanowieniami ustawy o ochroni osób i mienia, proces ten obejmuje przygotowanie teoretyczne i praktyczne w zakresie wyszkolenia strzeleckiego, samoobrony, technik interwencyjnych oraz znajomości przepisów prawa związanych z wykonywaniem ochrony osób i mienia. Przede wszystkim może on być prowadzony w ramach kursów i szkoleń prowadzonych przez uczelnie albo publiczne i niepubliczne placówki i ośrodki działające na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 910 ze zm.). Wymagania w tym zakresie, w tym szczegółowa tematyka i forma prowadzonych zajęć, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1688). Poza zaświadczeniami ukończenia powyższych kursów lub szkoleń, potwierdzeniem wymaganych kwalifikacji mogą być również: dokumenty potwierdzające kwalifikację zawodową w zawodzie technik ochrony fizycznej osób i mienia oraz dokumenty potwierdzające ukończenie określonych kursów i szkoleń prowadzonych przez ośrodki szkolenia i doskonalenia zawodowego Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu lub Służby Ochrony Państwa.

tycznego przygotowania do wykonywania policyjnych czynności. Jego przyjęcie do służby następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, które ma na celu ustalenie, czy kandydat wypełnia omówione wcześniej przesłanki rekrutacyjne. Wraz z przyjęciem do służby jest on mianowany policjantem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat. Jednocześnie możliwość wykonywania przez nowo przyjętego policjanta czynności zawodowych jest uzależniona od ukończenia przez niego szkolenia zawodowego podstawowego⁸⁸. Warto odnotować, iż program tego szkolenia przygotowuje policjanta teoretycznie i praktycznie do wykonywania zadań służbowych na poziomie podstawowym, na stanowisku policjanta w służbie prewencyjnej, która jest pełniona w komórkach patrolowo-interwencyjnych i oddziałach prewencji Policji.

Wnioski końcowe

Rozważania poczynione w niniejszym opracowaniu wykazały, że zawody policjanta służby prewencyjnej oraz kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej mają pokrewny charakter. Są one wykonywane w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa, mają zbieżny katalog zawodowych zadań oraz środków ich realizacji, do których należą m.in. możliwość korzystania z środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Są z nimi także związane analogiczne zagrożenia zawodowe. Mimo to, porównanie przesłanek, które warunkują dopuszczenie do ich wykonywania, ujawnia wiele różnic. Można wśród nich wyodrębnić zarówno rozbieżności w pełni uzasadnione, jak również te, których występowanie wzbudza poważne wątpliwości.

Z punktu widzenia zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej do pierwszej grupy należą: brak ograniczeń w zakresie obywatelstwa oraz brak wymogu pełni praw publicznych i rękojmi zachowania tajemnicy informacji niejawnych. Takie warunki są zasadnie stawiane tylko kandydatom do służby w Policji z racji jej wykonywania jako służby publicznej na rzecz państwa polskiego. W pełni uzasadnione jest również wprowadzenie przygotowania teoretycznego i praktycznego do wykonywania zadań zawodowych wyłącznie do katalogu przesłanek warunkujących dopuszczenie do zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej. Wpisanie na listę takich pracowników musi bowiem gwarantować potencjalnemu pracodawcy, że zatrudniana przez niego osoba ma kwalifikacje do wykonywania zadań z zakresu ochrony osób

⁸⁸ Na szkolenie zawodowe podstawowe kierowani są policjanci, którzy przeszli pozytywnie procedurę związaną z przyjęciem do Policji oraz złożyli ślubowanie policyjne, a także odbyli w jednostkach macierzystych Policji szkolenie z zakresu ochrony informacji niejawnych i posiadają poświadczenie bezpieczeństwa, upoważniające ich do dostępu do informacji niejawnych, oznaczonych klauzulą „Poufne” – zob. załącznik do decyzji nr 168 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego podstawowego (Dz. Urz. KGP z 2019 r., nr 83).

i mienia. Nie bez znaczenia jest tu również fakt, że większość podmiotów korzystających z pracy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej nie ma wystarczających zasobów szkoleniowych, które umożliwiałyby rzetelne przygotowanie do wykonywania tego zawodu.

Z kolei do drugiej grupy przesłanek, które ograniczają dostęp do zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej, wypada zaliczyć niewłaściwe ukształtowanie przesłanki wieku i wykształcenia oraz niezasadne zastrzeżenie wymogu posiadania pełnej zdolności do czynności prawnej. W tym względzie brak argumentów, które mogłyby w dostateczny sposób uzasadnić ustalenie minimalnej granicy wieku na wyższym poziomie niż w wypadku osób kandydujących do służby w Policji, zaś minimalnej granicy wykształcenia na poziomie niższym. W szczególności przedstawiona w niniejszym opracowaniu argumentacja prowadzi do wniosku, że ograniczenie dostępu do zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej nie może być argumentowane faktem posiadania przez osobę, która ukończyła 21 lat, określonego doświadczenia życiowego, wzmacniającego pewność prawidłowego użycia broni. Z kolei analiza treści dokumentów Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz regulacji krajowych, które odnoszą się do powiązania kwalifikacji zawodowych z poziomami wykształcenia, a także struktury wykształcenia polskiego społeczeństwa, uzasadnia twierdzenie, że poziom wykształcenia wymagany od kandydatów do wykonywania zawodów policjanta i kwalifikowanego pracownika ochrony powinien być taki sam. Jednocześnie właściwym powinien tu być poziom wykształcenia średniego. Za niewłaściwe należy także uznać zastrzeżenie względem kandydata na kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej, wymogu pełnej zdolności do czynności prawnych. W tym wypadku z jednej strony dochodzi do swoistej kolizji z przesłanką zdolności psychicznej do wykonywania zadań ochronnych, z drugiej zaś istotne zastrzeżenia budzi sposób jego weryfikacji.

Mając powyższe na uwadze, zasadne wydaje się zgłoszenie postulatów *de lege ferenda*. Obejmują one propozycję wprowadzenia zmian w ustawowym katalogu przesłanek dopuszczających do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony. Ich istota sprowadza się do obniżenia minimalnej granicy wieku do poziomu pełnoletności, ustalenia minimalnej granicy wykształcenia na poziomie średnim oraz usunięcia wymogu pełnej zdolności do czynności prawnych. Niezależnie od powyższego, można także rozważyć wprowadzenie niewielkich zmian w wypadku przesłanek, których celem jest weryfikacja postaw wobec poszanowania prawa i porządku publicznego. W tym względzie należy postulować ich pełne ujednoczenie z wymogami, jakie są stawiane kandydatom do służby w Policji.

Wykaz literatury

- Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Bogdan G., *Relacja pojęć przestępstwa i przestępstwa skarbowego w polskim prawie karnym*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 5.
- Bogdalski P., *Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby*, Wyd. WSPol, Szczytno 2015.
- Bogdalski P., *Tajemnica przedsiębiorstwa – zagadnienia konstrukcyjne*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 6.
- Bogdalski P., *Warunki dopuszczenia do wykonywania zawodu kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej. Część 1. Porównanie zawodów policjanta służby prewencyjnej i kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 52.
- Borowski S., *Zmiany w strukturze społeczno-zawodowej ludności w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 4.
- Cyrul W., *Proceduralne ujęcie tworzenia prawa*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Wyd. UJ, Kraków 2001.
- Czop A., *Jakie zmiany w funkcjonowaniu i organizacji prywatnego sektora ochrony mogą wpłynąć na podniesienie bezpieczeństwa narodowego Polski – wnioski z przeprowadzonych badań*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 19.
- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Dzieciuchowicz J., *Rozwój społeczny współczesnego świata – struktura i typologia przestrzenna*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2011, nr 11.
- Goettel M., Bieranowski A., Bogdalski P., *Prawo cywilne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Grzelecka E., *Nieposzlakowana opinia (stanowisko prawne)*, „Biuletyn Prawny” 2008, nr 32.
- Hoffman E., *International Statistical Comparisons of Occupational and Social Structures: Problems, Possibilities and the Role of ISCO-88*, <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/press1.htm>.
- Jabłońska-Bonca J., *Prywatna ochrona bezpieczeństwa. Koncepcje – podmioty – zadania – normy – konteksty*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1996.
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1998.
- Jagielski J., *Straże i służby*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Kantor-Kozdrowicki P., *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018, vol. 7.
- Kręgulec R., Pajorski P., *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kuc B.R., Gliński B., Szczepankowski P., *Zarządzanie strategiczne: geneza, rozwój, priorytety*, Key Text, Warszawa 1996.

- Łabędź M., *Środki ochrony tajemnicy pracodawcy i tajemnicy przedsiębiorstwa w stosunkach pracowniczych a sposoby zabezpieczania tajemnicy przez pracodawcę*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, nr XIV.
- Marshall T.H., *Citizenship and Social Class*, [w:] J. Manza, M. Sauder (red.), *Inequality and Society. Social Science Perspectives on Social Stratification*, W.W. Norton & Company, New York 2009.
- Mikowski R., *Antywartości w prawie administracyjnym jako efekt uprawnień dyskrecyjnych Policji w zakresie dostępu do broni palnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1973.
- Pajorski P., *Pracownik ochrony – wzrost czy upadek kultury bezpieczeństwa – polskie realia: zarys zagadnienia*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 18.
- Piwowarski J., Pajorski P., *Ochrona obiektów*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2013.
- Prusak F., *Kodeks karny skarbowy*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Przybyciński T., *Kształtowanie ładu gospodarczego w Polsce w kontekście integracji z UE*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2009, t. 82.
- Raglewski J., *Relacja pojęć „przestępstwo” – „przestępstwo skarbowe” oraz „wykroczenie” – „wykroczenie skarbowe” w polskim systemie prawa karnego materialnego*, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 5.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Smoktunowicz E., *Obywatelstwo polskie*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Ossolineum, Wrocław 1980.
- Sobczak J., *Praktyka ochrony informacji w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, z. 6.
- Stańczyk P., *Wykształcenie ludności II Rzeczypospolitej w świetle badań GUS*, „Społeczeństwo i Ekonomia” 2016, nr 1.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1977.
- Stec R., *Straże w służbie ochrony przyrody. Straż Leśna, Łowiecka, Rybacka i Parków Narodowych, pozycja ustrojowa i oraz miejsce w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Taracha A., *Czynności operacyjnorozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Wyd. UMCS, Lublin 2006.
- Trzciński K., *Obywatelstwo w Europie. Idea i jej wyraz formalny w perspektywie historycznej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 2.
- Wach K., *Europejska swoboda przepływu pracowników*, „Studia Europejskie” 2007, nr 3.
- Wojciszke B., [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia. Podręcznik akademicki*, t. 3: *Jednostka w społeczeństwie i elementy psychologii stosowanej*, GWP, Gdańsk 2005.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2001.
- Wróblewski J., *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1990.

Summary

Job requirements for a qualified physical security guard.

Part 2. Comparison of job requirements for police officers and qualified physical security guards

Keywords: private security services, job requirements for a qualified physical security guard, police recruitment criteria.

The subject of this study is the conditions that determine admission to the professions of a police officer and a qualified physical security guard. In turn, it aims to assess the legitimacy of the differences that occur in the prerequisites for their performance. By the assumption, indicated in the first part of the study, the significant similarity of professional tasks performed by a uniformed police officer and a qualified physical security guard should affect the comparability of prerequisites that restrict access to these two professions. The comparison of prerequisites that determine admission to the analysed professions reveals many differences. We can identify two types of discrepancies: fully justified, as well as those whose occurrence raises serious doubts. For the latter group, the author presented several postulates *de lege ferenda*.

