

**Piotr Bogdalski**

Akademia Policji w Szczytnie

ORCID: 0000-0002-5320-2808

p.bogdalski@apol.edu.pl

## **Bieżący nadzór państwa nad prywatnym sektorem ochrony osób i mienia**

### **Wstęp**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest prywatny sektor ochrony osób i mienia, zaś celem przeprowadzonych w nim rozważań – ocena bieżącego nadzoru państwa nad tym sektorem. Realizacja tak określonego celu wymaga przedstawienia organów państwowego nadzoru nad prywatnym sektorem ochrony osób i mienia, ich podmiotowej i przedmiotowej właściwości, środków kontroli i nadzoru będących w ich dyspozycji oraz realizacji przyznanych im kompetencji nadzorczych w praktyce. Zakładanym efektem prowadzonych rozważań będzie krytyczna ocena rzeczowego nadzoru wraz z określeniem kierunku i zakresu ewentualnych zmian.

Do podstawowych metod wykorzystanych w niniejszym artykule należą metody teoretyczne, wśród których wypada wymienić analizę dogmatyczno-prawną, krytyczną analizę literatury oraz analizę dokumentów. Autor wyraża nadzieję, że przedstawione w rozważaniach wnioski staną się przyczynkiem do dyskusji nad poprawą państwowego nadzoru nad prywatnym sektorem ochrony.

### **Uwagi wprowadzające**

W doktrynie prawa administracyjnego instytucja nadzoru jest utożsamiana przede wszystkim z prawem ustrojowym. W takim wypadku, jak wskazuje Piotr Lisowski, nadzór jest sposobem oddziaływania między organami administrującymi. Występuje w ramach relacji strukturalnych oraz dopuszcza możliwość „ingerowania (a więc stosowania władczych form działania administracji publicznej) w związku z negatywnymi wynikami uprzednio dokonanej kontroli czystej (dotyczącej administrowania)”<sup>1</sup>. Niezależnie od powyższego,

<sup>1</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 125.

pojęcie nadzoru może być również wykorzystywane do określania specjalistycznych, policyjnych kompetencji organów administracji publicznej, które wynikają z prawa materialnego<sup>2</sup>. Tak rozumiany nadzór jest również przedmiotem niniejszych rozważań. Wyczerpuje się, na co zwraca uwagę Marek Szewczyk, w tworzeniu relacji prawnych, które administracja publiczna nawiązuje z podmiotami nieposiadającymi statusu podmiotów administracji, w celu neutralizacji zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałania występowaniu takich zagrożeń oraz usuwania skutków ich wystąpienia<sup>3</sup>. Jednocześnie uzasadnieniem takiego nadzoru jest ustanowienie przez ustawodawcę ochrony wybranych dóbr, upoważnienie administracji do strzeżenia ich nienaruszalności oraz użycia środków niezbędnych dla odsunięcia niebezpieczeństw im zagrażających<sup>4</sup>.

Adam Chelmoński wyróżnił dwa rodzaje państwowego nadzoru reglamentacyjnego. Pierwszy z nich nosi miano nadzoru zapobiegawczego, który obejmuje stany faktyczne lub działania przygotowawcze przed dopuszczeniem danego podmiotu do podjęcia działalności gospodarczej. Z kolei drugi rodzaj nadzoru jest wykonywany przez państwo wobec przedsiębiorców, którzy już prowadzą działalność gospodarczą. Ten rodzaj nadzoru jest określany jako bieżący<sup>5</sup>. Biorąc pod uwagę tematykę i charakter niniejszego opracowania, dalsza jego część zostanie poświęcona wyłącznie drugiemu z wymienionych rodzajów nadzoru.

Można zatem przyjąć, że bieżący nadzór państwa nad prywatnym sektorem ochrony służy zapewnieniu zgodnego z prawem funkcjonowania prywatnych podmiotów ochrony osób i mienia. Jego istotą jest możliwość jednostronnego i władczego wpływania przez państwowe organy nadzoru na działanie prywatnych podmiotów ochrony, jeżeli uprzednia kontrola ich funkcjonowania wykazała odstępstwa od ustanowionych przez państwo standardów prowadzenia działalności ochroniarskiej. Wykonywanie tak rozumianego nadzoru ma w konsekwencji służyć usuwaniu wynikających z tego tytułu zagrożeń dla życia, zdrowia i mienia ludzi oraz zagrożeń mienia, które przez państwo zostało uznane za ważne dla jego interesów i poddane ustawowej obowiązkowej ochronie.

---

<sup>2</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 227.

<sup>3</sup> M. Szewczyk, *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 1, s. 19.

<sup>4</sup> Idem, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 59.

<sup>5</sup> A. Chelmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 516.

## Organy nadzoru oraz ich właściwość

Charakteryzując zagadnienie organizacji nadzoru państwa nad prywatnym sektorem ochrony, wypada rozpocząć od identyfikacji organów nadzoru oraz ich podmiotowej i przedmiotowej właściwości. W tym względzie należy stwierdzić, że kompetencje nadzoru nad prywatnym sektorem ochrony zostały powierzone przede wszystkim ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych jako organowi koncesyjnemu. Sprawuje on nadzór nad działalnością gospodarczą wykonywaną przez przedsiębiorców w zakresie usług ochrony osób i mienia, które są przez nich świadczone na podstawie udzielonej przez ministra koncesji. Obszarem tego nadzoru objęte są:

- zgodność wykonywanej działalności z udzieloną koncesją;
- przestrzeganie warunków wykonywania działalności gospodarczej;
- stwarzanie zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego;
- ochrona bezpieczeństwa lub dóbr osobistych ludzi<sup>6</sup>.

Kolejnym organem analizowanego nadzoru jest Komendant Główny Policji. Niezależnie od nadzoru ministerialnego, sprawuje on – z pewnymi wyjątkami – dodatkowy nadzór nad koncesjonowanymi przedsiębiorcami ochrony, którzy mają status specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Natomiast w wypadku specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, które funkcjonują jako wewnętrzne służby ochrony, Komendant Główny Policji jest jedynym państwowym organem, wyznaczonym do sprawowania ustawowego, wyspecjalizowanego nadzoru nad ich działalnością. Należy pamiętać, że służby te powstają za zgodą właściwego komendanta wojewódzkiego Policji jako komórki organizacyjne podmiotów, których ochronie mają służyć. Nie prowadzą one działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług ochrony osób i mienia, ale zaspokajają wyłącznie potrzebę ochrony podmiotu, który je wyodrębnił w swojej strukturze organizacyjnej (uzbrojony i umundurowany zespół pracowników). Zatem ich działalność ochronna nie wymaga koncesji, a minister właściwy do spraw wewnętrznych nie może nad nimi sprawować wyspecjalizowanego nadzoru jako organ koncesyjny. Przedmiotem nadzoru Komendanta Głównego Policji nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi są zasady i sposoby realizacji zadań ochrony osób i mienia (w tym organizacja i zasady działania, uzbrojenie, wyposażenie, współpraca z innymi formacjami i służbami, zgodność aktualnych stanów ochrony zabezpieczanych jednostek z planami ich ochrony), sposoby użycia przez pracowników

---

<sup>6</sup> Przedmiotowy zakres nadzoru organu koncesyjnego został ustalony w art. 23c ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia. Przepis ten należy traktować jako *lex specialis* względem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221, ze zm.). Mimo wspomnianej zależności, treść obu przepisów jest w istocie tożsama.

wspomnianych formacji środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadanie przez nich wymaganych prawem kwalifikacji.

Od zasady sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi wprowadzone zostały dwa istotne wyjątki. Z uwagi na specyfikę przedmiotu ich ochrony organami nadzoru są również: Komendant Główny Straży Granicznej oraz Minister Obrony Narodowej.

Pierwszemu z wymienionych organów został powierzony ustawowy nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, w zakresie wykonywania przez nie zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa przeprowadzaną w portach lotniczych. Przedmiotowy zakres tego nadzoru jest taki sam, jak w wypadku nadzoru sprawowanego przez Komendanta Głównego Policji. Jednak w wypadku specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, które są wewnętrznymi służbami ochrony portów lotniczych, Komendant Główny Straży Granicznej nie jest jedynym państwowym organem omawianego nadzoru. Uprawnienia nadzorcze ma w tym względzie – o czym będzie jeszcze mowa – Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Natomiast w odniesieniu do formacji, które na podstawie stosownych umów prowadzą w portach lotniczych kontrolę bezpieczeństwa jako koncesjonowani przedsiębiorcy ochrony, nadzór Komendanta Głównego Straży Granicznej uzupełnia nadzór wykonywany przez organ koncesyjny.

Z kolei Minister Obrony Narodowej sprawuje nadzór nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, które realizują zadania z zakresu ochrony obszarów, obiektów i urzędzeń, należących do jednostek organizacyjnych mu podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych. Nadzór ten jest wykonywany za pośrednictwem Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, a jego zakres przedmiotowy jest tożsamy z zakresem nadzoru Komendantów Głównych Policji oraz Straży Granicznej. Podobnie jak w we wcześniej wspomnianych przypadkach, oddziały wart cywilnych, będące wewnętrznymi służbami ochrony, są w odniesieniu do działalności ochronnej nadzorowane wyłącznie przez Ministra Obrony Narodowej. Jeżeli jednak wspomniana działalność jest wykonywana na podstawie cywilnoprawnych umów z koncesjonowanymi przedsiębiorcami ochrony osób i mienia, nadzór Ministra Obrony Narodowej jest sprawowany równolegle do nadzoru organu koncesyjnego.

## **Środki kontroli i nadzoru**

Kolejną kwestią, o której należy wspomnieć, są środki kontroli i środki nadzoru przynależne wymienionym wcześniej organom. Uogólniając, można przyjąć, że kontrola jest procesem, który obejmuje ustalenie stanu istniejącej-

go odnoszącego się do działalności kontrolowanego podmiotu oraz jego porównanie ze stanem oczekiwanym (wymaganym). W wypadku wystąpienia rozbieżności między tymi stanami celem procesu kontroli jest określenie ich zakresu oraz przyczyn<sup>7</sup>. Jednocześnie miano środków kontroli należy przypisać instrumentom prawnym, których wykorzystanie umożliwi uzyskanie informacji na temat działalności kontrolowanego podmiotu<sup>8</sup>.

Z punktu widzenia państwowego nadzoru nad działalnością prywatnego sektora ochrony kontrola nie występuje jako proces samoistny, ale jest etapem procesu nadzoru. W tym względzie jej ustalenia dają podstawę do ewentualnego zastosowania środków nadzoru. Dzięki tym środkom organy nadzoru mogą w wiążący sposób wpływać na działalność podmiotów nadzorowanych. Istotą nadzoru, na co słusznie zwraca uwagę Jan Zimmermann, jest reagowanie przez organ nadzorczy na odchylenia rzeczywistego zachowania podmiotu nadzorowanego od oczekiwanego wzorca zachowania (wybranego kryterium nadzoru). Jednocześnie reakcja organu nadzoru polega na zastosowaniu środków nadzoru, które sprowadzają się do możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności nadzorowanego podmiotu<sup>9</sup>.

Organ nadzoru mogą w trakcie czynności kontrolnych korzystać z katalogu wielu środków kontroli. Jednocześnie podstawowy wpływ na ich dobór powinna mieć ekonomika czynności kontrolnych. W tym względzie należy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia zakresu czynności kontrolnych można wyodrębnić kontrolę kompleksową oraz problemową. Pierwsza z nich obejmuje całokształt działalności kontrolowanego podmiotu, zaś druga jedynie wybrany obszar jego działalności<sup>10</sup>. Zgodnie z postanowieniami ustawy Prawo przedsiębiorców kontrolę działalności gospodarczej należy planować i przeprowadzać po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach jej wykonywania. Taka analiza powinna obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Jednocześnie same czynności kontrolne winny być wykonywane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy<sup>11</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że podstawową formą kontroli działalności ochroniarskiej powinny być kontrole problemowe o charakterze planowym, które angażują tylko tyle środków kontroli oraz w takim zakresie,

<sup>7</sup> Por. w szczególności: J. Homplewicz, *Uwagi ogólne o pojęciu kontroli*, [w:] W. Brzeziński (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Kraków 1970, s. 79; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1996, s. 13–14; J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 389; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 228.

<sup>8</sup> Por. K. Kiczka, *Wybrane zagadnienia kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98, s. 52.

<sup>9</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 216.

<sup>10</sup> Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 19–20.

<sup>11</sup> Por. art. 47 ust. 1 oraz art. 52 ustawy Prawo przedsiębiorców.

jaki jest niezbędny do ustalenia rzeczywistego zachowania podmiotu kontrolowanego w badanym obszarze jego działalności. Natomiast wyjątkiem od tej zasady powinny być kontrole doraźne, które mają interwencyjny charakter i wynikają z potrzeby zbadania nagłych zdarzeń.

Do podstawowych środków kontroli, z których może korzystać organ koncesyjny, należy prawo swobodnego wstępu na teren, na którym jest wykonywana działalność gospodarcza objęta koncesją<sup>12</sup>. Dotyczy to nieruchomości, obiektów, lokali lub części wymienionych miejsc, w tym tych, w których jest prowadzona działalność ochronna. W wypadku kontroli miejsc prowadzenia działalności ochronnej kontrolerzy mają również prawo legitymowania pracowników ochrony w celu ustalenia lub potwierdzenia ich tożsamości<sup>13</sup>. Wstęp jest możliwy w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest lub powinna być wykonywana. Środek ten umożliwia organom kontroli gromadzenie danych pierwotnych na podstawie obserwacji. Podobny charakter wykazuje uprawnienie do użycia przez kontrolerów bezzałogowych statków powietrznych<sup>14</sup>. Jednak w takim wypadku operator powietrznego drona prowadzi obserwację spoza kontrolowanego terenu<sup>15</sup>.

Celem ustaleniu stanu faktycznego, który odnosi się do kontrolowanego obszaru działalności koncesjonariusza, równie istotne znaczenie jak dane z obserwacji mają dane pozyskane z wyjaśnień oraz materialnych nośników danych. W tym względzie organ koncesyjny może żądać od kontrolowanego podmiotu ustnych lub pisemnych wyjaśnień oraz okazania dokumentów lub innych nośników informacji, a także udostępnienia danych i przedmiotów mających związek z przedmiotem kontroli<sup>16</sup>. Dotyczy to w szczególności dokumentacji:

- kadrowej pracowników ochrony,
- związanej z organizacją i wykonywaniem ochrony,
- związanej z zawieraniem i wykonywaniem umów o świadczenie usług ochroniarskich.

<sup>12</sup> Art. 23c ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>13</sup> Art. 23c ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>14</sup> Art. 49 ust. 3a ustawy Prawo przedsiębiorców.

<sup>15</sup> Należy zaznaczyć, że obowiązująca regulacja wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych do kontroli działalności gospodarczej wzbudza istotne zastrzeżenia. Ustawa Prawo przedsiębiorców przewiduje, że czynności kontrolne prowadzone z użyciem bezzałogowych statków powietrznych mogą być wykonywane bez okazania legitymacji służbowej przez pracowników organu kontroli oraz bez obowiązku poinformowania przedsiębiorcy lub osoby, wobec której podjęto czynności kontrolne, o przysługujących im w trakcie kontroli prawach i obowiązkach. Jak słusznie zauważa Anna Hołda-Wydrzyńska, takie rozwiązanie jest odstępstwem od zasady legitymowania oraz informowania przedsiębiorcy o jego prawach i obowiązkach przysługujących mu w trakcie kontroli – zob. A. Hołda-Wydrzyńska, *Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców*, [w:] A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red.), *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, Katowice 2020, s. 277.

<sup>16</sup> Art. 23c ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie osób i mienia.



Niezależnie od powyższego, organ koncesyjny może występować do sądów, prokuratury, Policji, Straży Granicznej oraz organów administracji publicznej o przekazanie informacji, materiałów i danych, które mogłyby być istotne dla prowadzonego postępowania kontrolnego. Jednocześnie celem takiego postępowaniu musi być ustalenie, czy kontrolowana działalność ochroniarska rażąco narusza warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, albo czy nie stanowi ona zagrożenia obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli<sup>17</sup>. W kontekście tego środka warto odnotować, że organ koncesyjny nie jest informowany *ex officio* o wynikach kontroli, które wobec koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony prowadzą inne podmioty. W szczególności, jak wskazuje Jolanta Jabłońska-Bonca, sądy nie informują ministra właściwego do spraw wewnętrznych o wydanych przez siebie orzeczeniach zakazu prowadzenia działalności przez firmy ochroniarskie<sup>18</sup>.

Wskazane dotychczas środki kontroli mogą być wykorzystywane zarówno w ramach kontroli planowej, jak i doraźnej. Warto zaznaczyć, że w katalogu środków przynależnych organowi koncesyjnemu znajduje się także środek, którego przeznaczeniem jest wyłącznie kontrola doraźna. Zgodnie z nim jeżeli organ koncesyjny uzyska informacje o możliwych nieprawidłowościach w wykonywaniu koncesjonowanej działalności, może – w celu jej weryfikacji – wezwać przedsiębiorcę do złożenia pisemnych wyjaśnień oraz przekazania będących w jego posiadaniu dokumentów<sup>19</sup>. Celem tego środka jest ustalenie, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją.

Organ koncesyjny może prowadzić czynności kontrolne z zastosowaniem powyższych środków samodzielnie – w imieniu organu koncesyjnego występują wówczas pracownicy Departamentu Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – albo za pośrednictwem upoważnionych przez siebie podmiotów<sup>20</sup>. Przede wszystkim minister właściwy do spraw wewnętrznych może upoważnić do kontroli koncesjonowanej działalności gospodarczej, która jest prowadzona w zakresie świadczenia usług ochrony osób i mienia, Komendanta Głównego Policji. Jednocześnie może on powierzyć przeprowadzenie kontroli zleconej przez ministra komendantom wojewódzkim Policji. Ponadto jeżeli koncesjonowana działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia polega na kontroli bezpieczeństwa w portach lotniczych, organ koncesyjny może upoważnić do zbadania prawidłowości jej prowadzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej. W takim wypadku Komendant Główny może powierzyć przeprowadzenie kontroli komendantom oddziałów Straży

<sup>17</sup> Art. 24a ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>18</sup> J. Jabłońska-Bonca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa. Koncepcje – podmioty – zadania – normy – konteksty*, Warszawa 2017, s. 602–603.

<sup>19</sup> Art. 24b ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>20</sup> Por. art. 23, 23a i 23b ustawy o ochronie osób i mienia.

Granicznej. Niezależnie od powyższego, organ koncesyjny może powołać do przeprowadzenia kontroli zespół międzyinstytucjonalny. W jego skład mogą wejść przedstawiciele ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej lub Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Tworzenie tego rodzaju zespołu będzie szczególnie zasadne w wypadku kontroli o kompleksowym charakterze, gdy objęty nią przedsiębiorca prowadzi koncesjonowaną działalność ochroniarską w obszarach właściwych dla więcej niż jednej z wymienionych powyżej instytucji.

Kolejną kwestią są środki kontroli wykorzystywane w ramach ustawowego nadzoru nad działalnością ochroniarską specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, który sprawują Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej oraz Minister Obrony Narodowej za pośrednictwem Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej. W ramach prowadzonych czynności kontrolnych wymienione organy nadzoru mają prawo wstępu na teren siedziby przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie ochrony osób i mienia, w takich dniach i godzinach, w jakich jest prowadzona lub powinna być prowadzona wspomniana działalność<sup>21</sup>. Dotyczy to również obszarów, obiektów i innych miejsc, w których jest sprawowana ochrona. Jednak w wypadku ochraniających miejsc wstęp jest dopuszczalny także poza godzinami, w jakich jest prowadzona działalność ochronna<sup>22</sup>.

Ponadto jeżeli kontrolowana specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna została utworzona przez przedsiębiorcę, który prowadzi działalność gospodarczą, rzeczony organ nadzoru – podobnie jak organ koncesyjny – mają prawo prowadzić czynności kontrolne z użyciem bezzałogowych statków powietrznych. Należy zaznaczyć, że o ile przedmiotowy zakres kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organy upoważnione do jej przeprowadzenia określają przepisy wielu ustaw (m.in. ustawy o ochronie osób i mienia), o tyle kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców jest przeprowadzana na zasadach określonych w ustawie Prawo przedsiębiorców<sup>23</sup>. Zatem powyższy środek kontroli nie może być stosowany w odniesieniu do specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, które zostały utworzone jako wewnętrzne służby ochrony podmiotów innych niż przedsiębiorcy (np. muzea, archiwa, szkoły wyższe). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na istotne ograniczenie faktyczne, które dotyczy możliwości wykorzystania rzeczonygo środka, do kontroli miejsc ochraniających przez specjalistyczne uzbrojone formacje

<sup>21</sup> Art. 43 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz art. 43a ust. 9 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>22</sup> Art. 43a ust. 9 pkt 6 ustawy o ochronie osób i mienia; § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 557), dalej jako rozporządzenie MSW w sprawie nadzoru KGP nad SUFO).

<sup>23</sup> Tak: art. 45 ustawy Prawo przedsiębiorców.



ochronne. Należy pamiętać, że czynności kontrolne prowadzone z użyciem bezzałogowych statków powietrznych mogą być wykonywane przez pracowników organu kontroli bez okazania legitymacji służbowej oraz bez obowiązku poinformowania kontrolowanego przedsiębiorcy o przysługujących mu w trakcie kontroli prawach i obowiązkach. Tego rodzaju czynności kontrolne, które nie zostały uprzednio autoryzowane, mogą zostać przez pracowników ochrony uznane za próbę nielegalnego zamachu na ochraniające przez nich miejsce, w konsekwencji zaś mogą oni podjąć próbę przejęcia lub zniszczenia bezzałogowego statku powietrznego<sup>24</sup>.

Kolejnym środkiem kontroli, który może być wykorzystany wobec specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, jest możliwość żądania ustnych albo pisemnych wyjaśnień od podmiotu kontrolowanego i pracowników ochrony. Kontrolerzy mogą także żądać udostępnienia bądź wglądu w dokumentację ochronną od osób upoważnionych do prowadzenia lub dysponowania tą dokumentacją<sup>25</sup>. Jednocześnie osoby upoważnione do kontroli mogą utrzymywać przebieg wszystkich czynności kontrolnych za pomocą technik audiowizualnych<sup>26</sup>.

Zważywszy na zróżnicowanie celów kontroli prowadzonej przez organ koncesyjny i podmioty uprawnione do nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, różnice występujące w obrębie katalogu przyznanych im środków kontroli wypada uznać za uzasadnione. Natomiast pewne uwagi krytyczne należy zgłosić w odniesieniu do sposobu regulacji zasad i trybu prowadzenia czynności kontrolnych, które dotyczą specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych.

Przede wszystkim trzeba podkreślić, że wolność działalności gospodarczej należy do katalogu konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki. Jest także jedną z naczelnych zasad, które tworzą fundamenty polskiego ustroju gospodarczego<sup>27</sup>. Równocześnie nie ma ona absolutnego charakteru i może być ograniczana z zachowaniem warunków określonych w art. 22 Konstytucji RP<sup>28</sup>. W konsekwencji takie ograniczenie jest możliwe, jeżeli zostało ustanowione

<sup>24</sup> Pracownicy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych są uprawnieni do zniszczenia, unieruchomienia albo przejęcia kontroli nad lotem bezzałogowego statku powietrznego, jeżeli przebieg jego lotu lub działanie zagrażają życiu lub zdrowiu osoby; stwarza zagrożenie dla chronionych obiektów, urządzeń lub obszarów; zakłóca przebieg imprezy masowej albo zagraża bezpieczeństwu jej uczestników; stwarza uzasadnione podejrzenie, że może zostać użyty jako środek ataku terrorystycznego – por. art. 126a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1235 ze zm.).

<sup>25</sup> Art. 43 ust. 2 pkt 3 oraz art. 43a ust. 9 pkt 5 ustawy o ochronie osób i mienia,

<sup>26</sup> Art. 43a ust. 9 pkt 7 ustawy o ochronie osób i mienia; § 7 rozporządzenie MSW w sprawie nadzoru KGP nad SUFO.

<sup>27</sup> Por. L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 6–9; A. Jamróz, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństwu demokratycznym*, Białystok 2006, s. 140 i nast.; P. Kuczma, *Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372, s. 229.

<sup>28</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 ze zm.).

w akcie prawnym rangi ustawowej (wymóg formalny) oraz przemawiał za tym ważny interes publiczny (wymóg materialny)<sup>29</sup>. Odnosząc się do pierwszego z wymienionych wymogów, wypada zaznaczyć, że takie ograniczenie musi mieć cechy regulacji zupełnej. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw”<sup>30</sup>. Trybunał ponadto zaznaczył, że w „specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W żadnym wypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy”<sup>31</sup>. Powyższe uwagi należy odnieść do regulacji zasad i trybu prowadzenia czynności kontrolnych przez organy, które zostały ustawowo upoważnione do nadzoru nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych.

W przypadku kontroli prowadzonej przez funkcjonariuszy Policji ustawa o ochronie osób i mienia przewiduje, że mogą oni wykonywać określone przez nią czynności kontrolne po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia<sup>32</sup>. Jednocześnie zasady wydawania takich upoważnień oraz tryb wykonywania czynności kontrolnych zostały uregulowane w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>33</sup>. Wydaje się, że ten sposób regulacji nie jest wystarczający. Przede wszystkim sam tryb prowadzenia czynności kontrolnych ma istotny wpływ na sposób ingerowania władzy publicznej w wolność gospodarczą przedsiębiorcy. Nie bez znaczenia jest również to, że rozporządzenie rozszerza zakres środków kontroli przewidzianych przez ustawę, która jest podstawą jego wydania. W szczególności przewiduje ono, że kontrolujący ma prawo wstępu na teren siedziby przedsiębiorcy prowadzącego kontrolowaną działalność gospodarczą, poza godzinami, w jakich jest ona prowadzona<sup>34</sup>. Natomiast takiej możliwości nie przewiduje ustawa o ochronie

<sup>29</sup> A. Jamróz, op. cit., s. 147; P. Kuczma, op. cit., s. 235.

<sup>30</sup> Uzasadnienie do wyroku TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97, OTK-ZU 1998, z. 4, poz. 46.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Art. 46 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>33</sup> Mowa tu o przywoływanym już wcześniej rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Akt ten został wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>34</sup> § 10 ust. 3 rozporządzenie MSW w sprawie nadzoru KGP nad SUFO.

osób i mienia, zgodnie z którą jest to możliwe wyłącznie w takich dniach i godzinach, w jakich jest prowadzona lub powinna być prowadzona kontrolowana działalność<sup>35</sup>. Rozporządzenie dopuszcza także możliwość utrwalania przebiegu kontroli za pomocą technik audiowizualnych. Tymczasem ustawa *expressis verbis* dopuszcza taką możliwość jedynie w odniesieniu do tych kontroli specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, które należą do kompetencji Ministra Obrony Narodowej<sup>36</sup>.

O ile zasady wydawania upoważnień do kontroli oraz tryb wykonywania czynności kontrolnych przez Komendanta Głównego Policji zostały określone w rozporządzeniu, o tyle w wypadku Ministra Obrony Narodowej, kwestie te zostały w całości, szczegółowo unormowane w ustawie o ochronie osób i mienia. Trzeba przy tym zaznaczyć, że tryb wykonywania czynności kontrolnych przez Ministra Obrony Narodowej stał się materialem takiej regulacji dopiero w 2021 r.<sup>37</sup>, wcześniej był przedmiotem odesłania do przepisów kompetencyjnych właściwych dla Komendanta Głównego Policji. Mając na względzie dotychczasowe uwagi, wypada przyjąć, że ustawowy, kompleksowy sposób regulacji omawianego nadzoru jest najwłaściwszy. W taki też sposób został uregulowany nadzór organu koncesyjnego. Przedmiotowy zakres kontroli ministra właściwego do spraw wewnętrznych został określony ustawą o ochronie osób i mienia, zaś zasady i tryb kontroli – przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców. Równocześnie żadna z wymienionych ustaw nie zawiera w powyższym zakresie subdelegacji.

Z kolei przedmiotowy zakres kontroli, środki kontroli i nadzoru, zasady wydawania upoważnień do kontroli oraz tryb wykonywania czynności kontrolnych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zostały uregulowane przez odesłanie do przepisów ustawy o ochronie osób i mienia właściwych dla Komendanta Głównego Policji oraz przepisów właściwych dla ochrony lotnictwa cywilnego. W wypadku przedmiotowego zakresu kontroli oraz środków kontroli i nadzoru ustawa o ochronie osób i mienia przewiduje ich stosowanie wprost, natomiast w odniesieniu do zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz trybu wykonywania czynności kontrolnych przewiduje ich odpowiednie stosowanie<sup>38</sup>. Zatem sytuacja Komendanta Głównego Straży Granicznej jest obecnie uregulowana we wspomnianej ustawie, podobnie do sytuacji Ministra Obrony Narodowej sprzed nowelizacji z 2021 r.<sup>39</sup>

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów jest wprawdzie powszechnie stosowaną techniką legislacyjną, jednak w literaturze podkreśla się, iż może ono rodzić istotne pro-

<sup>35</sup> Art. 43 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>36</sup> Por. § 8 ust. 1 rozporządzenie MSW w sprawie nadzoru KGP nad SUFO oraz art. 43a ust. 9 pkt 7 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 469).

<sup>38</sup> Art. 44a ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>39</sup> Por. art. 44 ustawy o ochronie osób, który został uchylony nowelizacją z 2021 r.

blemy interpretacyjne<sup>40</sup>. Z pewnością takich problemów należy unikać w odniesieniu do procedury nadzorczej, zwłaszcza tej, która ingeruje w wolność działalności gospodarczej. Jak słusznie zauważył Eugeniusz Bojanowski, tylko dzięki precyzyjnemu określeniu procedury nadzorczej można zagwarantować właściwą ochronę kontrolowanego podmiotu. W takim przypadku można bowiem ocenić, czy organ nadzoru nie wykroczył poza granice przyznanych mu kompetencji nadzorczych<sup>41</sup>. Warto odnotować, że problematyka sposobu regulacji nadzoru Komendanta Głównego Straży Granicznej nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi była jednym z obszarów krytycznej analizy Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych<sup>42</sup>. W wyniku prac zespołu minister właściwy do spraw wewnętrznych przygotował w 2020 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia oraz niektórych innych ustaw<sup>43</sup>. W projekcie w szczególności został zaproponowany nowy sposób regulacji nadzoru sprawowanego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. W tym względzie projekt zawierał kopię obowiązujących przepisów, które regulują nadzór Komendanta Głównego Policji nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi. Jednak proponowane zmiany nie weszły w życie, ponieważ projekt został wycofany<sup>44</sup>.

Natomiast odrębną kwestią jest regulacja kontrolnej działalności Straży Granicznej w przepisach regulujących ochronę lotnictwa cywilnego. Z punktu widzenia ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>45</sup> centralnym organem

<sup>40</sup> Por. J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 150; E. Wójcicka, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr 3, s. 265; P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 248; E. Szewczyk, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową*, „Studia Lubelskie” 2012, nr 8, s. 181–182.

<sup>41</sup> E. Bojanowski, *Nadzór organizacyjny w prawie ustrojowym administracji publicznej*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, Zielona Góra 2003, s. 97.

<sup>42</sup> Zespół jest organem pomocniczym Rady Ministrów, który został utworzony na podstawie zarządzenia nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

<sup>43</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*, projekt nr UD47, data publikacji: 9 stycznia 2020 r., <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-osob-i-mienia-oraz-niektorych-innych-ustaw2> (data dostępu: 9.08.2023).

<sup>44</sup> Jak wskazano w opisie projektu, „jego podstawowym celem było wprowadzenie dodatkowych elementów zabezpieczenia obiektów infrastruktury krytycznej oraz innych obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla interesów Państwa”. Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowałoby wzrost kosztów ich utrzymania, a tym samym negatywnie wpłynęłoby na sytuację przedsiębiorców odpowiedzialnych za ich funkcjonowanie. W konsekwencji uznano, zważywszy na społeczno-gospodarcze skutki ówczesnej sytuacji epidemicznej, że dodatkowe pogarszanie sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców jest niecelowe. W konsekwencji podjęto decyzję o zaprzestaniu prac nad projektowaną regulacją.

<sup>45</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1235 ze zm.

administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Do jego właściwości należą w szczególności:

- nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych w zakresie lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej;
- zatwierdzanie programów ochrony lotnisk oraz programów ochrony przedsiębiorstw prowadzonych przez podmioty wykonujące działalność gospodarczą w zakresie lotnictwa cywilnego, a także nadzorowanie realizacji tych programów;
- sprawowanie nadzoru w zakresie lotnictwa cywilnego nad działalnością służb ochrony lotnisk<sup>46</sup>.

Z kolei Straż Graniczna jest w świetle ustawy Prawo lotnicze postrzegana jako podmiot, który na rzecz Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawuje nadzór nad prawidłowym przebiegiem kontroli bezpieczeństwa<sup>47</sup>. Zgodnie z zapisami tej ustawy zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym są wykonywane pod nadzorem Prezesa Urzędu, który współdziała w tym względzie ze Strażą Graniczną<sup>48</sup>. Jednocześnie ustawa Prawo lotnicze oraz przepisy wydane na jego podstawie dokładnie określają, jaki w ramach wspomnianego współdziałania jest zakres oraz sposób prowadzenia kontroli przez Straż Graniczną<sup>49</sup>.

Uogólniając, należy stwierdzić, że Straż Graniczna może prowadzić czynności kontrolne wobec specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych w dwóch reżimach prawnych. Przede wszystkim, z punktu widzenia ustawy o ochronie osób i mienia, Komendant Główny Straży Granicznej jest samodzielnym organem nadzoru, który jest upoważniony do prowadzenia incydentalnych kontroli wspomnianych formacji (tak planowych, jak i doraźnych), które mogą mieć kompleksowy albo problemowy charakter. Ponadto, stosownie do przepisów Prawa lotniczego, Straż Graniczna jest swego rodzaju narzędziem kontroli, które jest wykorzystywane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w ramach sprawowanego przez niego nadzoru. W tym wypadku kontrola ma stały charakter, a jej głównym celem jest natychmiastowe reagowanie na stwierdzone nieprawidłowości<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Art. 21 ust. 2 pkt 3, 22, 23 ustawy Prawo lotnicze.

<sup>47</sup> Łukasz Szymankiewicz stwierdza nawet, że Straż Graniczna sprawuje wspomniany nadzór „w imieniu Prezesa ULC” – zob. Ł. Szymankiewicz, *Polski system ochrony lotnictwa cywilnego przed aktem bezprawnej ingerencji*, „Res Polticae” 2018, nr 10, s. 71, 78.

<sup>48</sup> Art. 186b ust. 2 ustawy Prawo lotnicze.

<sup>49</sup> Por. art. 186b ust. 3, 9, 9a ustawy Prawo lotnicze oraz § 79–83 (rozdział 21 *Współdziałanie Prezesa Urzędu ze Strażą Graniczną w sprawie nadzoru nad kontrolą bezpieczeństwa wykonywaną przez zarządzających lotniskami*) Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego – załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 17 ze zm.).

<sup>50</sup> Straż Graniczna w zakresie współdziałania z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego w sprawowaniu nadzoru jest uprawniona m.in. do niezwłocznego reagowania na naruszenia przepisów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przez pracowników służby ochrony lotniska oraz

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że obowiązujący sposób regulacji nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi nie jest spójny. Należy podkreślić, że wynikający z ustawy o ochronie osób i mienia zakres nadzoru Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz Ministra Obrony Narodowej jest tożsamy. W obszarze ich przedmiotowej właściwości obejmuje bowiem zasady i sposoby realizacji zadań ochrony osób i mienia, sposoby użycia przez pracowników tych formacji środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadanie przez pracowników ochrony niezbędnych kwalifikacji. W konsekwencji taki sam powinien być również katalog środków nadzoru i kontroli oraz tryb i zasady prowadzenia czynności kontrolnych. W świetle powyższego trudno o przekonujące argumenty, które przemawiałyby za obowiązującą, trójdzelną regulacją omawianego obszaru nadzoru. Za uzasadnioną należy uznać potrzebę wprowadzenia jednolitej regulacji, wspólnej dla wszystkich trzech organów nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi<sup>51</sup>. Przy tym wypada postulować, aby była to regulacja kompleksowa i wyłącznie ustawowa (bez subdelegacji).

Ponadto kwestią wymagającą zasygnalizowania jest stosowanie do kontroli specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych zasad kontroli, których źródłem jest ustawa Prawo przedsiębiorców. Dotyczy to w szczególności:

- zasady uprzedniego powiadomienia przedsiębiorcy o planowanej kontroli (art. 48);
- zasady prowadzenia kontroli w sposób niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy (art. 52);
- zasady prowadzenia nie więcej niż jednej kontroli w tym samym czasie (art. 54);
- zasady ograniczonego, łącznego czasu trwania kontroli w danym roku kalendarzowym (art. 55).

---

niezwłocznego kierowania do zarządzającego lotniskiem wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych poważnych uchybień. Działania kontrolne w powyższym zakresie są realizowane przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w formie patrolowo-stacjonarnej (sprawowanie nadzoru w punktach kontroli bezpieczeństwa, w odległości umożliwiającej podjęcie reakcji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości) oraz systemu dozorowego CCTV i innych dostępnych w porcie lotniczym systemów rejestrujących przebieg kontroli bezpieczeństwa (obserwowanie i analizowanie zapisu zarejestrowanego obrazu w systemie on-line i off-line, w celu podjęcia reakcji w przypadku powstania nieprawidłowości). Por. art. 186b ust. 3 ustawy Prawo lotnicze oraz § 79 ust. 1 Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

<sup>51</sup> Na potrzebę takiej jednolitej regulacji zwracano uwagę podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 8 grudnia 2020 r. Przedmiotem posiedzenia było pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. Takie rozwiązanie nie zostało jednak wprowadzone do projektu ustawy. Por. Kancelaria Sejmu, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dnia 8 grudnia 2020 r.*, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/30B-FC338D946132EC125863B0043C1F3%24File/0082509.pdf> (data dostępu: 9.08.2023).



Wprawdzie ustawa o ochronie osób i mienia nie reguluje powyższych zasad, jeżeli jednak kontrolowana specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna jest przedsiębiorcą albo jego wyodrębnioną częścią (wewnętrzną służbą ochrony), zasady te powinny być w pełni stosowane<sup>52</sup>. Natomiast nie będą one obowiązywały w wypadku kontroli tych formacji, które zostały wyodrębnione jako wewnętrzne służby ochrony w strukturach podmiotów innych niż przedsiębiorcy. W konsekwencji powstaje pewna niespójność. Jeżeli podmiot, który nie jest przedsiębiorcą, powoła wewnętrzną służbę ochrony w celu zabezpieczenia mienia podlegającego ustawowej obowiązkowej ochronie, nie będą go podczas kontroli chroniły zasady wynikające z przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. Jeżeli jednak taki podmiot zleci wykonanie wspomnianej ochrony koncesjonowanemu przedsiębiorcy, który ma status specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, zasady te znajdą zastosowanie.

W wypadku podmiotów niebędących przedsiębiorcami, na których ciąży obowiązek zabezpieczenia mienia podlegającego ustawowej obowiązkowej ochronie, tego rodzaju sytuacja może skutkować większą skłonnością do umownego powierzania ochrony koncesjonowanym przedsiębiorcom ochrony, aniżeli wyodrębnianiem wewnętrznych służb ochrony. W konsekwencji należałoby postulować zrównanie sytuacji prawnej kontrolowanych przedsiębiorców oraz podmiotów, które nie mają statusu przedsiębiorcy. Przykładowo w odniesieniu do drugiej z wymienionych kategorii podmiotów można do ustawy o ochronie osób i mienia wprowadzić zasady kontroli analogiczne do tych, które zostały zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców.

Proces kontroli jest dla organów nadzoru źródłem informacji na temat tego czy – a jeżeli tak, to w jakim zakresie i dlaczego – w kontrolowanym obszarze działalności wystąpiły rozbieżności między stanem istniejącym a stanem oczekiwanym. W wypadku stwierdzenia odchyień od wzorca będącego kryterium kontroli organy nadzoru są uprawnione do stosowania środków naprawczych.

Najdalej idący zasób środków reakcji na stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości ma organ koncesyjny, który może wezwać koncesjonariusza do usunięcia nieprawidłowości, wydać decyzję o ograniczeniu koncesji albo jej cofnięciu<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Tak: art. 45 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zasady te w pełni respektuje przygotowany przez Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji oraz zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji dokument z dnia 8 czerwca 2008 r., w którym określono tryb wykonywania czynności nadzorczych Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, posiadających status przedsiębiorcy, w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców – zob. *Procedury kontroli specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych* <http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/procedury-kontroli-spec/25503,Procedury-kontroli-specjalistycznych-uzbrojonych-formacji-ochronnych-sufo.html> (data dostępu: 9.08.2023).

<sup>53</sup> Art. 23d oraz art. 22 ustawy o ochronie osób i mienia.

W sytuacji gdy nieprawidłowości nie mają rażącego charakteru, organ koncesyjny może wezwać przedsiębiorcę do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. Jeżeli koncesjonariusz, mimo takiego wezwania, nie usunie stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami, które regulują działalność gospodarczą objętą koncesją, organ koncesyjny ma obowiązek wydać decyzję o zmianie zakresu koncesji albo jej cofnięciu. Wybór pomiędzy ograniczeniem albo cofnięciem koncesji należy do organu koncesyjnego i zależy od indywidualnej oceny okoliczności konkretnej sprawy.

Środek łagodniejszej natury, jakim jest wezwanie do usunięcia nieprawidłowości, nie można znaleźć zastosowania, jeżeli wspomniane wyżej naruszenie ma rażący charakter. W literaturze podkreśla się, że naruszenie można uznać za rażące wówczas, gdy nieprawidłowe działanie przedsiębiorcy korzystającego z uprawnień koncesyjnych cechuje się oczywistością, która wynika z jego pełnej świadomości naruszenia zasad, wysokim natężeniem złej woli, znacznym stopniem przekroczenia norm lub wielością niedozwolonych działań. Kwestie te powinny być oceniane indywidualnie<sup>54</sup>. W przypadku tego rodzaju ustaleń kontrolnych organ nadzoru jest zobligowany do bezpośredniego zastosowania zdecydowanie bardziej dolegliwego środka, jakim jest ograniczenie albo cofnięcie koncesji. Taką samą decyzję organ musi podjąć, jeżeli ustalenia kontroli wykazą, że koncesjonowany przedsiębiorca ochrony nie zawarł obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z prowadzoną przez siebie ochroną osób i mienia. Niezależenie od powyższego, podstawą obligatoryjnego cofnięcia koncesji są ustalenia kontrolne, które wykazały, że wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, jak również przedsiębiorca – mimo wezwania organu koncesyjnego – nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją albo trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją.

Ponadto w zależności od oceny ustaleń kontrolnych, organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres, jeżeli uzna, że działalność koncesjonariusza powoduje zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli albo powoduje zagrożenie porządku publicznego. Fakultatywne ograniczenie albo cofnięcie koncesji jest także możliwe: 1) jeżeli kontrola wykaże, że przedsiębiorca nie poinformował organu koncesyjnego w ustawowym terminie o zmianie danych określonych w koncesji<sup>55</sup>; 2) wobec przedsiębiorcy ogłoszono stan upadłości albo likwidacji; 3) wydana została

<sup>54</sup> W. Trybka, *Status administracyjnoprawny przedsiębiorcy wobec władczej ingerencji organu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2018, nr 36, s. 21.

<sup>55</sup> Wspomniany obowiązek informacyjny przedsiębiorcy, w tym jego zakres oraz termin, został uregulowany w art. 18 ustawy o ochronie osób i mienia.

decyzja o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy<sup>56</sup>. Ostatnią przyczyną, która umożliwia podjęcie decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu koncesji, jest ustalenie przez organ nadzoru, że przedsiębiorca dopuścił do wykonywania zadań kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej lub kwalifikowanego pracownika zabezpieczenia technicznego osobę, która nie ma ważnego wpisu na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej lub zabezpieczenia technicznego.

Z kolei podstawowym środkiem reakcji na nieprawidłowości, które zostały stwierdzone w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych przez organy nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, są pisemne zalecenia mające na celu usunięcie nieprawidłowości oraz dostosowanie działalności kontrolowanej formacji do przepisów prawa<sup>57</sup>. Szczególna sytuacja ma miejsce wówczas, gdy kontrola wykaże, że działalność wewnętrznej służby ochrony prowadzona jest niezgodnie z planem ochrony. W takim wypadku komendant wojewódzki Policji nie wydaje zaleceń, ale obligatoryjnie cofa zezwolenie na jej działalność. Komendant ma obowiązek wydać taką decyzję także wówczas, gdy podmiot, który w wyniku kontroli został zobowiązany do usunięcia rażących uchybień lub nieprawidłowości w organizacji wewnętrznej służby ochrony, nie uczynił tego w wyznaczonym terminie<sup>58</sup>. Cofnięcie zgody na funkcjonowanie jest środkiem, który może być stosowany wyłącznie w odniesieniu do wewnętrznych służb ochrony nadzorowanych przez Komendanta Głównego Policji.

Niezależnie od powyższego, niewykonanie zaleceń, które zostały sformułowane w ramach nadzoru sprawowanego przez Komendanta Głównego Policji lub Ministra Obrony Narodowej, jest zagrożone sankcjami karnymi<sup>59</sup>. Natomiast ustawa o ochronie osób i mienia nie określa skutków związanych z niewykonaniem zaleceń pokontrolnych Komendanta Głównego Straży Granicznej. Należy przyjąć, że jest to wynik założenia, iż najważniejszą rolę w nadzorze nad kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym odgrywa Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Straż Graniczna, w wypadku stwierdzenia poważnych uchybień w kontroli bezpieczeństwa, niezwłocznie kieruje wnioski o ich usunięcie do podmiotu zarządzającego lotniskiem oraz notyfikuje ten fakt

<sup>56</sup> Tego rodzaju decyzję może wydać minister właściwy do spraw aktywów państwowych, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz Minister Obrony Narodowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 415).

<sup>57</sup> Podstawą stosowania tego środka przez Komendanta Głównego Policji jest art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie osób i mienia, Ministra Obrony Narodowej – art. 43a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie osób i mienia, zaś Komendanta Głównego Straży Granicznej – art. 43a ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 44a ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia.

<sup>58</sup> Art. 11 ust. 2 pkt 3 oraz 4 ustawy o ochronie osób i mienia. W celu cofnięcia zgody wydawana jest decyzja administracyjna, od której przysługuje odwołanie do Komendanta Głównego Policji.

<sup>59</sup> Art. 50a ustawy o ochronie osób i mienia.

Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Ten z kolei przekazuje Straży Granicznej informacje o tym, jakie działania zostały podjęte wobec zarządzającego lotniskiem w związku z ujawnionymi przez jej funkcjonariuszy uchybieniami<sup>60</sup>.

## Realizacja uprawnień nadzorczych w praktyce

Podstawowym źródłem wiedzy na temat rzeczywistego funkcjonowania państwowego nadzoru nad działalnością prywatnej branży ochrony są dokumenty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Takim dokumentem, który został przygotowany jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej ustawy o ochronie osób i mienia, jest informacja z marca 1997 r. o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi<sup>61</sup>. Badaniami wspomnianej kontroli objęto okres od stycznia 1994 r. do końca maja 1996 r. Z ustaleń czynności kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wynikało, że organ koncesyjny przeprowadził w wymienionym okresie 151 kontroli. Jednocześnie wszystkie kontrole miały doraźny charakter i zostały przeprowadzone na skutek skarg skierowanych do organu koncesyjnego. Wszystkie prowadzone postępowania wykazały nieprawidłowości. W ich wyniku cofnięto lub ograniczono 24 koncesje z powodu naruszeń prawa przez kontrolowanych przedsiębiorców, 103 koncesje cofnięto z uwagi na zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej, a w pozostałych 24 przypadkach, w związku ze stwierdzonymi uchybieniami, wezwano kontrolowanych do ich usunięcia<sup>62</sup>. Najwyższa Izba Kontroli niezwykle krytycznie oceniła realizację zadań nadzorczych organu koncesyjnego. Jej zdaniem realizacja ta była niewystarczająca (w okresie dwóch i pół roku skontrolowano jedynie 2,4% ogółu koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony), cechowała się nierzetelnością działań organu nadzorującego, była prowadzona przy niepełnym wykorzystaniu uprawnień ustawowych, a także miała retroaktywny charakter (brak kontroli planowych)<sup>63</sup>.

Po wejściu w życie ustawy o ochronie osób i mienia Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę wdrażania jej postanowień przez organy administracji rządowej<sup>64</sup>. Kontrolą objęto okres od lipca 1998 r. do końca czerwca

<sup>60</sup> Por. art. 186b ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo lotnicze oraz § 81 ust. 2 Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

<sup>61</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi*, nr ewid. 29/97/P96028/DON, s. 7, [https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px\\_1997029.pdf,typ,k.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_1997029.pdf,typ,k.pdf) (data dostępu: 9.08.2023).

<sup>62</sup> Ibidem, s. 44–45.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>64</sup> 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/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,346.html> (data dostępu: 9.08.2023).

2000 r. W trakcie kontroli ustalono, że organ koncesyjny przeprowadził w powyższym okresie 549 kontroli. W ich wyniku podjęte zostały 134 decyzje o cofnięciu koncesji na działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia. Ponadto, w związku ze stwierdzeniem kontynuowania działalności gospodarczej pomimo wcześniejszego cofnięcia koncesji, organ koncesyjny skierował w 4 przypadkach zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Równocześnie kontrolerzy zwrócili uwagę na fakt, że organ koncesyjny nie weryfikował zaprzestania prowadzenia działalności ochroniarskiej przez przedsiębiorców, którym wcześniej cofnięto koncesję. Informacje w powyższym zakresie organ koncesyjny uzyskał bowiem przypadkowo<sup>65</sup>. Bardzo krytycznie oceniono także doraźny charakter kontroli prowadzonych przez organ koncesyjny. W tym względzie sytuacja nie uległa zmianie pomimo zastrzeżeń, które Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła w dokumencie pokontrolnym z 1997 r. Stosownie do ustaleń do 2000 r. organ koncesyjny nie prowadził kontroli planowych, poprzestając wyłącznie na weryfikacji zgłaszanych mu sygnałów o nieprawidłowościach<sup>66</sup>.

W 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli zakończyła kontrolę dotyczącą realizacji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zadań związanych z prowadzeniem przez podmioty gospodarcze działalności w zakresie ochrony osób i mienia<sup>67</sup>. Postępowaniem kontrolnym został objęty okres od początku 2009 r. do końca pierwszego półrocza 2011 r. W jego wyniku ustalono, że organ koncesyjny przeprowadził w badanym okresie 156 kontroli koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony (113 kontroli organ koncesyjny przeprowadził samodzielnie, zaś 43 – Komendant Główny Policji na podstawie jego upoważnienia). Zatem intensywność działań kontrolnych ministerstwa była podobna, jak w okresie badanym przez Najwyższą Izbę Kontroli przed wprowadzeniem ustawy o ochronie osób i mienia. W ramach nadzoru prowadzonego przez organ koncesyjny wszczęto 28 postępowań w sprawie o cofnięcie koncesji. W trzech przypadkach podstawą cofnięcia koncesji była przesłanka zagrożenia obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli. Warto odnotować, że Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła fakt podjęcia przez ministra czynności kontrolnych, które zmierzały do weryfikacji aktualności koncesji na ochronę osób i mienia. Niestety, w tym przypadku zastrzeżenia wzbudziła niewystarczająca intensywność działań kontrolnych. W 2011 r. zweryfikowano bowiem jedynie 117 koncesjonariuszy, co stanowiło 2,2% ich łącznej liczby. Jednocześnie w trakcie tej relatywnie niewielkiej liczby postępowań, ujawniono liczne nieprawidłowości. Stały się one podstawą wydania 15 decyzji cofających koncesje, 10 zmieniających koncesje oraz 4 stwierdzających ich wygaśnięcie.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 27–30.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>67</sup> Wystąpienie pokontrolne wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 stycznia 2012 r., nr ewid. R/11/004/KPB, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/R/11/004/KPB/> (data dostępu: 09.08.2023).

Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania warto odnotowania są także działania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli zakończone w styczniu 2017 r., których przedmiotem było gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia<sup>68</sup>. Okresem tej kontroli zostały objęte lata 2014–2016. W wyniku ustaleń kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli w szczególności negatywnie oceniła sposób sprawowania nadzoru nad koncesjonowanymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, które wykonywały usługi ochrony mienia wojskowego. Wykazano, że mimo ustawowego obowiązku, Minister Obrony Narodowej w rzeczywistości nie sprawował nadzoru nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych<sup>69</sup>. W konsekwencji wyniki kontroli stały się podstawą wystąpienia pokontrolnego do Ministra Obrony Narodowej, w którym zostały zawarte wnioski m.in. o zapewnienie skutecznego nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi, wykonującymi usługi ochrony mienia wojskowego<sup>70</sup>. W rzeczywistości ustawowe warunki do wystąpienia takiej pozytywnej zmiany w nadzorze sprawowanym przez Ministra Obrony Narodowej zostały stworzone dopiero na początku 2021 r. Wówczas weszła w życie cytowana już wcześniej ustawa o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. W ocenie jej skutków wskazano, że jedną z podstawowych przyczyn, która uzasadniała wprowadzenie zmian był „brak skutecznego nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w resorcie obrony narodowej skutkujący nieprawidłowościami (spóźnianie się załóg interwencyjnych SUFO do ochranianego obiektu po zainicjowaniu sygnału napadu lub zlecenie tego zadania podwykonawcom, niski poziom wyszkolenia, niekompletne wyposażenie pracowników służb ochronnych SUFO, niska znajomość procedur określonych w planach ochrony, naruszania określonego czasu pracy przez zatrudnianie tej samej osoby w różnych spółkach ochroniarskich w ramach jednego konsorcjum, co powoduje wydłużanie czasu pracy pracowników ochrony oraz rotowanie ich między chronionymi obiektami bez wystarczającej przerwy na odpoczynek)”<sup>71</sup>.

Zdaniem Jolanty Jabłońskiej-Boncy zarówno wieloletnie ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, jak i poglądy praktyków prowadzą do wniosku, że w aspekcie realnym „nadzór nad agencjami jest źle zorganizowany i niesyste-

---

<sup>68</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*, nr ewid. 127/2017/P/16/066/LKA, s. 26, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15139,vp,17612.pdf> (data dostępu: 9.08.2023).

<sup>69</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>71</sup> Tak: projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 764, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/812B50CAF72ACF81C1258625004E9A73/%24File/764.pdf> (data dostępu: 9.08.2023).



matyczny, a nawet pozorny<sup>72</sup>. Kwestię tę warto rozważyć w świetle zestawienia danych statystycznych z lat 2015–2019, które zostały udostępnione przez ministerstwo właściwe do spraw wewnętrznych (tabela 1). Przede wszystkim należy odnotować, że we wskazanym pięcioletnim okresie organ koncesyjny przeprowadził łącznie 394 kontrole. Biorąc pod uwagę, że w 2019 r. ważną koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej ochrony osób i mienia miało 5727 przedsiębiorców<sup>73</sup>, przez 5 lat kontroli poddano 6,8% ogółu koncesjonariuszy. Zważywszy że działalność koncesjonariuszy jest prowadzona w sprywatyzowanym przez państwo fragmencie obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego, poziom ten należy określić jako zdecydowanie niesatisfakcjonujący. Mimo to trudno uznać nadzór organu koncesyjnego za niesystematyczny. Dane przekazane przez ministerstwo wskazują bowiem, że postępowania kontrolne były dość równomiernie rozłożone w czasie.

Tabela 1  
Kontrole działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia przeprowadzone przez organ koncesyjny w latach 2015–2019

Rok/podstawa prawna*	2015	2016	2017	2018	2019	Suma
Kontrole Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSWiA – art. 23c	24	23	32	26	28	133
Kontrole Komendy Głównej Policji – art. 23 ust.1	13	21	75	77	69	255
Kontrole Komendy Głównej Straży Granicznej – art. 23a ust. 1	0	0	0	0	0	0
Kontrole w zespole – art. 23b ust. 1	0	4	1	0	1	6
Wyniki kontroli						
Brak nieprawidłowości	5	6	17	18	3	49
Zalecenia pokontrolne	23	25	37	49	33	167
Wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia/ograniczenia koncesji	8	13	33	27	25	106
Inne (np. wydanie decyzji dotyczącej cofnięcia koncesji w związku z zaprzestaniem działalności, w związku z upadłością/likwidacją firmy; wygaśnięcie koncesji; sprawa jest w toku)	1	4	21	9	37	72

\* Na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia.

Źródło: Informacja przekazana autorowi niniejszego opracowania przez Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach dostępu do informacji publicznej, pismo z dnia 21 lutego 2020 r., sygn. DBI-WODO-0667-3-30/2020.

<sup>72</sup> J. Jabłońska-Bonca, op. cit., s. 600, 602.

<sup>73</sup> Interpelacja poselska nr 33404 do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kontroli branży ochroniarskiej w Polsce, data wpływu: 20.08.2019 r., <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=BF421F4A722947A1C125845D00478C02&view=1> (data dostępu: 9.08.2023).

Warta odnotowania jest także podmiotowa strona kontroli. Chodzi przy tym o to, kto w imieniu organu koncesyjnego realizował przysługujące mu kompetencje kontrolne. W tym względzie aż 64,72% ogółu postępowań kontrolnych było prowadzonych przez Komendanta Głównego Policji, który został do tego upoważniony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Blisko połowę mniej kontroli organ koncesyjny przeprowadził samodzielnie (33,76%), będąc reprezentowanym przez pracowników Departamentu Kontroli i Zezwoleń. Natomiast jedynie incydentalnie ministerstwo korzystało z możliwości powoływania międzyinstytucjonalnych zespołów kontrolnych (1,52%). Przedstawione proporcje nie wydają się właściwe. Przede wszystkim należy podkreślić, że analizowane kompetencje nadzorcze zostały ustawowo przyznane organowi koncesyjnemu. Zatem organ ten powinien zapewnić, w obrębie własnej struktury organizacyjnej, możliwość efektywnej realizacji nadzoru koncesyjnego. Wydawanie upoważnień do prowadzenia kontroli w imieniu ministra i powoływanie przez niego zespołów kontrolnych powinno być w tym wypadku jedynie wyjątkiem, który uzasadniają szczególne okoliczności konkretnej sprawy. Tymczasem praktyka wykazuje, że nadzór koncesyjny w zakresie kontroli działalności gospodarczej ochrony osób i mienia jest prowadzony głównie przez Policję, która działa w ramach ministerialnego upoważnienia, a nie sam organ koncesyjny. Trzeba również pamiętać, że Komendant Główny Policji jest ustawowym organem nadzoru fachowego nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Nadmierne obciążanie go przez ministerstwo dodatkową działalnością kontrolną może negatywnie wpływać na wykonywanie jego własnych kompetencji nadzorczych.

Interesujący jest także fakt, że w analizowanym okresie pięciu lat organ koncesyjny ani razu nie skorzystał z możliwości upoważnienia Komendanta Głównego Straży Granicznej do prowadzenia czynności kontrolnych w swoim imieniu. Najprawdopodobniej wynika to z podstawowej roli, jaką w nadzorze nad kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym odgrywa Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Jednak w takim wypadku należałoby rozważyć zasadność uchylenia art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia, który jest podstawą udzielania takiego upoważnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe konstatacje, wypada przyjąć, że podstawowym problemem, który uniemożliwia ministerstwu właściwemu do spraw wewnętrznych sprawowanie efektywnego nadzoru nad koncesjonowanymi przedsiębiorcami ochrony osób i mienia, są ograniczenia natury organizacyjnej. Prowadzenie spraw związanych z kontrolą działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia należy do kompetencji ministerialnego Departamentu Zezwoleń i Koncesji. Trzeba jednak podkreślić, że nie jest to jedyne i podstawowe zadanie tej komórki organizacyjnej. W licznych katalogach zadań wspomnianego departamentu kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej ochrony osób i mienia została wymieniona dopiero na trzecim miejscu, wraz

z kontrolą działalności gospodarczej prowadzonej w zakresie wytwarzania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym i policyjnym, a także kontrolą usług detektywistycznych<sup>74</sup>. Jednocześnie wszystkie kontrole realizowane przez Departament Zezwoleń i Koncesji w 2021 r., były prowadzone przez 9 jego pracowników, w latach 2019 i 2020 – przez 10 pracowników, zaś w latach 2016, 2017 i 2018 – jedynie przez 7 pracowników<sup>75</sup>. Mając na względzie wskazane możliwości kadrowe departamentu, nie może budzić zdziwienia niewielka w stosunku do potrzeb liczba kontroli prowadzonych samodzielnie przez organ koncesyjny.

Trzeba przyjąć, że na efektywność nadzoru sprawowanego przez organ koncesyjny negatywnego wpływu nie ma ani tryb prowadzenia czynności kontrolnych, ani zakres środków kontroli i nadzoru, ale sposób organizacji aparatu urzędniczego, który ten nadzór realizuje. Zatem, biorąc pod uwagę znaczenie nadzorowanego obszaru dla państwa i jego obywateli, należałoby postulować wyodrębnienie w strukturze ministerstwa właściwego do spraw wewnętrznych komórki organizacyjnej, której jedynym albo podstawowym zadaniem byłaby kontrola koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony osób i mienia. Jednocześnie liczba kontrolerów zatrudnionych w takiej komórce powinna gwarantować efektywną realizację zadań kontrolnych. Wzorem w tym względzie powinna być działalność kontrolna Komendanta Głównego Policji, realizowana w ramach nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi.

W strukturze Biura Prewencji Komendy Głównej Policji wyodrębniono Wydział Nadzoru nad Specjalistycznymi Uzbrojonymi Formacjami Ochronnymi. Do zakresu jego zadań należy w szczególności:

- opracowywanie i wdrażanie standardów w zakresie realizacji przez Policję zadań wynikających z przepisów ustawy o ochronie osób i mienia;
- kontrolowanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych oraz nadzorowanie planowania i realizacji czynności prowadzonych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne Policji;
- wydawanie zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli;
- wydawanie komendantom wojewódzkim Policji upoważnień do kontroli specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych w imieniu Komendanta Głównego Policji;

---

<sup>74</sup> Por. § 28 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (załącznik do zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. (Dz. Urz. MSWiA z 2018 r., poz. 15).

<sup>75</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Sprawozdania z działalności kontrolnej prowadzonej w resorcie spraw wewnętrznych i administracji z lat 2016–2021*, <https://www.gov.pl/web/mswia/sprawozdania-z-dzialalnosci-kontrolnej-prowadzonej-w-resorcie-spraw-wewnetrznych-i-administracji> (data dostępu: 9.08.2023).

- kontrolowanie na podstawie upoważnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych podmiotów, które prowadzą koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia;
- udział w zespołach powoływanych przez wspomnianego ministra w celu prowadzenia takiej kontroli<sup>76</sup>.

Zarówno nazwa, jak i zakres zadań rzeczonego wydziału jednoznacznie określają jego podstawowe przeznaczenie. Niezależnie od powyższego, w strukturze każdej komendy wojewódzkiej Policji znajdują się komórki organizacyjne służby prewencyjnej, do których zadań należy kontrolowanie – z upoważnienia Komendanta Głównego Policji – działalności specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych<sup>77</sup>. Właściwa organizacja aparatu nadzoru znalazła swoje odzwierciedlenie w liczbie postępowań kontrolnych (tabela 2). O ile w początkowym okresie obowiązywania ustawy o ochronie osób i mienia nadzór ten był oceniany negatywnie<sup>78</sup>, o tyle liczba postępowań kontrolnych prowadzonych w latach 2018–2022 przez Komendanta Głównego oraz komendantów wojewódzkich Policji nie wzbudza żadnych zastrzeżeń. W ostatnich pięciu latach corocznie kontroli poddawana była blisko połowa z ponad 800 specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, nad którymi nadzór sprawował Komendant Główny Policji. Wyjątkiem był tu jedynie rok 2020, w którym skontrolowano nieco mniej, niż 1/3 ogółu wspomnianych formacji. Trzeba jednak pamiętać, że był to rok, w którym w Polsce ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan pandemii. Ostra zakaźna choroba układu oddechowego COVID-19 miała wówczas bardzo istotny wpływ, z jednej strony, na ograniczenie życia społecznego (w tym działalności gospodarczej we wszystkich branżach), z drugiej zaś na poważne zwiększenie intensywności pracy Policji (nadzór nad przestrzeganiem obowiązku kwarantanny). Jednak już w roku 2021 poziom postępowań kontrolnych specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych wrócił do stanu sprzed roku 2020.

---

<sup>76</sup> Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, *Zadania Wydziału Nadzoru nad Specjalistycznymi Uzbrojonymi Formacjami Ochronnymi*, <https://policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/zadania-wydzialu/69025,Zadania-Wydzialu-Nadzoru-nad-Specjalistycznymi-Uzbrojonymi-Formacjami-chronnymi.html> (data dostępu: 9.08.2023).

<sup>77</sup> Por. § 29 ust. 1 pkt 28 zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (t.j. Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50, ze zm.). Jak stanowi § 20 ust. 1 cytowanego zarządzenia, w nazwach tych komórek mogą występować m.in. frazy „ochrony osób i mienia” czy „specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych”.

<sup>78</sup> Najwyższa Izba Kontroli, badając okres od lipca 1998 r. do końca czerwca 2000 r., stwierdziła, że Komendant Główny Policji do końca 2000 r. – wbrew ustawowemu obowiązkowi – nie sprawował nadzoru nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wdrażania...*, s. 8.

Tabela 2

Kontrole specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (SUFO)  
przeprowadzonych przez Policję jako organ nadzoru\*

Rok	Liczba kontroli	Liczba SUFO	Procentowy udział kontroli w odniesieniu do łącznej liczby SUFO
2022	406	813	49,9%
2021	385	828	46,4%
2020	247	855	28,9%
2019	470	869	54%
2018	508	892	56,9%

\* Zestawienie obejmuje nadzorowane przez Komendanta Głównego Policji zarówno wewnętrzne służby ochrony, jak i koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony, którzy mają status SUFO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji, <https://policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/specjalistyczne-uzbroj/76256,Liczba-specjalistycznych-uzbrojonych-formacji-ochronnych-oraz-liczba-kontroli-su.html> (data dostępu: 9.08.2023).

## Wnioski końcowe

Nadzór nad działalnością prywatnej branży ochrony osób i mienia jest bez wątpienia jednym z istotnych obowiązków państwa. Jego niewłaściwą organizację należy traktować jako lukę w systemie bezpieczeństwa państwa, która występuje w sektorze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ocena państwowego nadzoru bieżącego powinna mieć wieloaspektowy charakter. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę aspekt systemowy, należy stwierdzić, że nadzór ten został właściwie umiejscowiony w podmiotowej strukturze systemu bezpieczeństwa państwa. Nadzór nad koncesjonowaną działalnością gospodarczą przedsiębiorców świadczących usługi ochrony osób i mienia został powierzony ministrowi, który jest odpowiedzialny za sprawy wewnętrzne państwa. Z kolei nadzór fachowy nad wykonywaniem działalności ochronnej przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne sprawuje co do zasady Komendant Główny Policji, który jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Jednocześnie w wykonywaniu powyższego nadzoru fachowego przewidziano dwa wyjątki, które dotyczą szczególnego miejsca wykonywania nadzorowanej działalności ochronnej. W wypadku ochrony obszarów, obiektów i urzędzeń, które należą do jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, nadzór fachowy powierzono temu ministrowi (nadzór sprawowany za pośrednictwem Żandarmerii Wojskowej), zaś w wypadku wykonywania zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa w portach lotniczych – Komendantowi Głównemu Straży Granicznej (nadzór

wykonywany we współdziałaniu z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego). Wszystkie wymienione organy nadzoru są naczelnymi albo centralnymi organami administracji rządowej, które w zakresie swojej właściwości odpowiadają za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kolejnym obszarem oceny powinna być warstwa regulacyjna nadzoru. W tym względzie można przyjąć, że państwowe organy nadzoru zostały wyposażone w prawne środki kontroli i nadzoru, które są odpowiednie do realizacji stawianych im zadań (ustalania stanu faktycznego oraz usuwania stwierdzonych nieprawidłowości). Jednak tryb ich realizacji został uregulowany w sposób, który wzbudza pewne zastrzeżenia. W tym względzie należałoby postulować wydanie jednolitej regulacji dla wszystkich organów, które sprawują nadzór fachowy nad działalnością ochronną specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Równocześnie regulacja ta w całości powinna mieć rangę ustawową. Należałoby także określić tryb i zasady wykonywania czynności kontrolnych wobec wewnętrznych służb ochrony mających status specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, które zostały utworzone w strukturach organizacyjnych podmiotów innych niż przedsiębiorcy. Odrębną kwestią, która wymaga podjęcia pogłębionej dyskusji, jest sytuacja Komendanta Głównego Straży Granicznej, jako samodzielnego organu fachowego nadzoru. Wypada rozważyć, czy w świetle rozwiązań przyjętych w ustawie Prawo lotnicze status ten powinien mu przysługiwać. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być usunięcie z treści art. 44a ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia zapisu, który odsyła do stosowania art. 43 ust. 1 tej ustawy, oraz pozostawienie po stronie Straży Granicznej wyłącznie tych uprawnień kontrolnych, które przyznaje jej funkcjonariuszom ustawa Prawo lotnicze. Wówczas sytuacja Straży Granicznej byłaby podobna do obecnej sytuacji Żandarmerii Wojskowej.

Jednak największe zastrzeżenia wzbudza rzeczywista działalność nadzorcza organu koncesyjnego. Należy przy tym podkreślić, że z punktu widzenia całościowej oceny, ten wykonawczy aspekt nadzoru ma kluczowe znaczenie. Właściwe przyporządkowanie kompetencji nadzorczych oraz wyposażenie organów nadzoru w skuteczne środki nadzoru i procedury kontrolne nie będzie miało znaczenia, jeżeli nadzór nie będzie wykonywany albo będzie wykonywany w sposób niedostateczny. W tym względzie należy stwierdzić, że liczba postępowań kontrolnych prowadzonych przez ministerstwo właściwe do spraw wewnętrznych jest zdecydowanie niewystarczająca. Ponadto w większości nie są one prowadzone bezpośrednio przez organ koncesyjny, ale przez Komendanta Głównego Policji w ramach udzielonego mu upoważnienia. Wpływ na tę sytuację mają problemy kadrowo-organizacyjne. W strukturze ministerstwa brakuje odpowiedniej rangi komórki organizacyjnej, której podstawowym zadaniem byłby nadzór nad niezwykle liczną grupą koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony osób i mienia. W konsekwencji brakuje także odpowiedniej do potrzeb liczby wyspecjalizowanych kontrolerów.



Natomiast zdecydowanie pozytywnie należy oceniać działalność Komendanta Głównego Policji, jako organu fachowego nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi. Zarówno liczbę prowadzonych kontroli, jak i sposób organizacji aparatu wykonawczego kontroli wypada uznać za wzorcowe.

## Wykaz literatury

- Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Bojanowski E., *Nadzór organizacyjny w prawie ustrojowym administracji publicznej*, [w:] J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, PWSZ w Sulechowie/RIO w Zielonej Górze, Zielona Góra 2003.
- Chełmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Holda-Wydrzyńska A., *Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców*, [w:] A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Naneka (red.), *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, Wyd. UŚ, Katowice 2020.
- Homplewicz J., *Uwagi ogólne o pojęciu kontroli*, [w:] W. Brzeziński (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, UJ, Kraków 1970.
- Jabłońska-Bonca J., *Prywatna ochrona bezpieczeństwa. Koncepcje – podmioty – zadania – normy – konteksty*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999.
- Jamróz A., *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Temida, Białystok 2006.
- Kiczka K., *Wybrane zagadnienia kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98.
- Kuczma P., *Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne*, TNOiK, Toruń 1996.
- Szewczyk E., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową*, „Studia Lubelskie” 2012, nr 8.
- Szewczyk M., *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 1.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1995.

- Szymankiewicz Ł., *Polski system ochrony lotnictwa cywilnego przed aktem bezprawnej ingerencji*, „Res Polticae” 2018, nr 10.
- Trybka W., *Status administracyjnoprawny przedsiębiorcy wobec władczej ingerencji organu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2018, nr 36.
- Wójcicka E., *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr 3.
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

## Summary

### Ongoing state oversight of the private security sector of persons and property

**Keywords:** internal security, private security, state supervision of private security.

The subject of the considerations presented in the article is the private security sector of persons and property, and their purpose is to assess the current state supervision of this sector. The article defines the concept of current state supervision of private security activities and identifies the entities entrusted with its exercise. At the same time, the subject of detailed consideration was the scope of subject and object jurisdiction of the said entities, the means of control and supervision available to them and the implementation of their supervisory powers in practice. The findings in this regard allowed a critical assessment of state supervision in the systemic, regulatory and executive aspects. Conclusions were also formulated regarding the scope of possible legislative changes and the organization of the supervisory apparatus. Among the basic research methods that were used to achieve the stated goal were theoretical methods, among which dogmatic-legal analysis, critical analysis of the literature and document analysis should be mentioned. The conclusions presented in the article can be a contribution to the discussion on improving state supervision of the private security sector.