



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10 czerwca 2016 r.

Adam Bodnar

WZF.7040.16.2015.TO

**Pan
Mariusz Błaszczak**

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

uprzejmie informuję, że w związku z prowadzonym w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich postępowaniem wyjaśniającym w sprawie skutków deregulacji zawodu pracownika ochrony ujawniły się wątpliwości w zakresie istniejącej procedury kontroli organu koncesyjnego nad wykonywaną działalnością gospodarczą w przedmiocie ochrony osób i mienia.

Z uzasadnienia do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829)¹ wynika, że celem niniejszej regulacji było ułatwienie kandydatom dostępu do pracy w charakterze pracownika ochrony. Rezygnacja z licencji wiązała się ze zniesieniem państwowego egzaminu, który zastąpiony został cyklicznym szkoleniem, za które odpowiedzialny jest przedsiębiorca. Zniesiono także wymóg posiadania co najmniej wykształcenia średniego. Obniżeniu wymagań po stronie kandydatów na pracowników ochrony² odpowiadać miała zwiększona kontrola organu koncesyjnego nad przedsiębiorcami wykonującymi działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia. Sprawna kontrola miała polegać na braku konieczności zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze jej podjęcia. Ponadto, w świetle uzasadnienia, organ koncesyjny miałby możliwość prowadzenia kontroli podczas trwania czynności kontrolnych innego organu. Konsekwencją takiej regulacji byłoby wyłączenie prawa do sprzeciwu wobec podjęcia przez organ czynności kontrolnych.

Analiza ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm. dalej: u.s.d.g.) oraz postępowania legislacyjnego poprzedzającego

¹ Nr druku: 806, ustawa po rozpatrzeniu stanowiska Senatu.

² Dodatkowo należy zaznaczyć, że prawodawca rezygnując z konieczności posiadania licencji przez pracowników ochrony zrezygnował także z obowiązku posiadania licencji przez przedsiębiorcę starającego się o wydanie koncesji (art. 17 ustawy o ochronie osób i mienia).

uchwalenie tzw. ustawy deregulacyjnej (nr druku: 806) wskazuje, że zamierzenia ustawodawcy nie zostały zrealizowane.

Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Ten sposób prowadzenia działalności gospodarczej stanowi zasadę. Wyjątkiem od tej zasady jest działalność gospodarcza wymagająca koncesji. Dotyczy to sytuacji, w której państwo zastrzega sobie wyłączność na określoną sferę działalności ze względu na jej znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Jak wskazuje literatura³, ze względu na to, że jednymi z podstawowych zadań państwa są pełnienie funkcji podmiotu zapewniającego obywatelom ich bezpieczeństwo oraz ochrona ich mienia, przekazanie tych zadań podmiotom prywatnym stanowi istotne wyzwanie dla tegoż państwa, musi bowiem ono stworzyć warunki, aby tego typu zadania były realizowane tak, jakby realizowało je państwo⁴. Stąd rygory w zakresie podejmowania tego rodzaju działalności powinny być jasno i precyzyjnie określone, a przy tym powinny prowadzić do przekonania, że przez ten fakt nie ucierpi nasze poczucie bezpieczeństwa.

Ze stenogramów prac⁵ nad projektem ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk nr 806) wynika, że projektowane zmiany umożliwiające wyłączenie zasady zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, zasady zbiegu kontroli oraz prawa do sprzeciwu są powieleniem stanu prawnego, ponieważ są już ujęte w polskim systemie prawa, szczególnie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Trudno podzielić to stanowisko. Do obowiązków przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie ochrony osób i mienia należy prowadzenie dokumentacji dotyczącej między innymi: pracowników ochrony, organizacji i wykonywania ochrony przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne⁶, zastosowania wobec obywatela środków przymusu bezpośredniego i broni palnej⁷. Naruszenie przez przedsiębiorcę niniejszych norm prawnych nie musi wiązać się z popełnieniem przestępstwa lub przeciwdziałaniem jego popełnieniu (art. 79 ust. 2 pkt 2 u.s.d.g.), a także z „bezpośrednim” zagrożeniem życia lub zdrowia (art. 79 ust. 2 pkt 5 u.s.d.g.). Niniejsze normy prawne mają zindywidualizowany charakter, co oznacza, iż organ może podejmować czynności kontrolne w oparciu o konkretny stan faktyczny (konkretną informację).

³ M. Zdyb, M. Sieradzka „Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej–komentarz” LEX 2013, komentarz do art. 46.

⁴ Charakter działalności gospodarczej w obszarze ochrony osób i mienia był także przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 28 września 2001 r. (sygn. akt II SA 1814/00)

⁵ Biuletyn nr 1425/VII Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektów ustaw deregulacyjnych z dnia 24 stycznia 2013.

⁶ Art. 19 ust. 1 pkt. 2 ustawy o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2014 r. poz. 1099 ze zm.).

⁷ Art. 53 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. poz. 628 ze zm.).

Dodatkowo należy zauważyć, iż wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zasady zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, zbiegu kontroli oraz prawa do sprzeciwu dotyczą również nadzoru Komendanta Głównego Policji nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w trybie art. 43 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2014, poz. 1099 ze zm.). Okoliczności wynikające z niewłaściwej organizacji, wykonywania ochrony czy użycia środków przymusu bezpośredniego albo broni, mogą potencjalnie prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, w tym również pracowników ochrony. W świetle projektowanej ustawy o działaniach antyterrorystycznych np. nieprzestrzeganie zatwierdzonych planów ochrony jednostki wpisanej do wykazu obiektów, instalacji i urządzeń szczególnie zagrożonych zdarzeniem o charakterze antyterrorystycznym (art. 10 ust.3 pkt 2 projektu ustawy) może mieć niepożądane skutki z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Zawiadomienie o planowanej kontroli pozwala przedsiębiorcy na skorygowanie ewentualnych nieprawidłowości. Zasada jednej kontroli w praktyce znacznie opóźnia jej prowadzenie (z uwagi na długotrwałość kontroli innych organów np. podatkowych czy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), szczególnie wobec dużych przedsiębiorców. Podobnie sprzeciw, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, może skutecznie opóźnić rozpoczęcie kontroli, co z kolei pozwoli na skorygowanie ewentualnych nieprawidłowości.

Wydaje się, że podlegająca koncesjonowaniu działalność gospodarcza, prowadzona w zakresie ochrony osób i mienia, z uwagi na jej potencjalną ingerencję w wartości konstytucyjnie chronione, (np. art. 30, art. 38, art. 40, art. 41 w zw. z art. 37 Konstytucji) wymaga szczególnego nadzoru ze strony państwa. Brak skutecznej kontroli nad koncesjonowaną działalnością w zakresie ochrony osób i mienia może prowadzić do nieprawidłowości w zakresie realizacji jednego z podstawowych zadań państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa oraz ochrona ich mienia.

W świetle powyższego na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o spowodowanie zbadania oraz odniesienie się do przedstawionego problemu.

Podpis na oryginale