

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa

Nr kontroli P96028

Nr ewid. 29/97/P96028/DON

INFORMACJA

**o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

Warszawa

m a r z e c

1997 r.

S p i s t r e ś c i

Str.

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

<i>1. Charakterystyka kontroli</i>	3
<i>2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności</i>	4
<i>3. Wnioski</i>	7

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

<i>1. Charakterystyka stanu prawnego</i>	8
<i>2. Istotne ustalenia kontroli</i>	12
2.1. Cel i zakres działalności gospodarczej podmiotów prowadzących usługi ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne	12
2.2. Problematyka zatrudnienia w podmiotach działających w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych	27
2.3. Wyposażenie w broń palną i gazową osób zatrudnionych w podmiotach świadczących usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych	37
2.4. Tryb i zasady udzielania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych	42
2.5. Zabezpieczenie interesów państwa i obywateli w związku z funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych prowadzących usługi ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne	44

**III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ
PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI**

47

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od czerwca 1996 r. do lutego 1997 r. kontrolę w zakresie nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi. Kontrolę przeprowadzono z własnej inicjatywy i oznaczono numerem P96028. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1994 r. do 31 maja 1996 r.

Celem kontroli było zbadanie rozmiarów i form działalności niepaństwowych, specjalistycznych formacji uzbrojonych oraz procesu koncesjonowania tej działalności pod względem legalności i rzetelności. Ponadto celem kontroli była ocena organów administracji państwowej w zakresie wykonywania funkcji kontrolnych nad tymi formacjami, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia interesów państwa oraz dóbr osobistych obywateli.

Tematyka kontroli obejmowała:

- tryb i zasady udzielania koncesji na prowadzenie działalności niepaństwowych formacji uzbrojonych;
- zakres i formy działalności niepaństwowych formacji uzbrojonych;
- zakres i formy kontroli sprawowanej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi;
- skuteczność i efekty kontroli, zasady cofania koncesji, przestrzeganie procedur administracyjnych w tym zakresie;
- tryb i zasady umożliwiające zatrudnianie funkcjonariuszy i żołnierzy w niepaństwowych formacjach uzbrojonych;
- wydawanie pozwoleń na broń dla pracowników niepaństwowych formacji uzbrojonych;
- zasady i tryb zatrudniania niepaństwowych formacji uzbrojonych do pracy na rzecz resortu obrony narodowej oraz nadzór nad realizacją zadań powierzonych tym formacjom.

Badaniami kontrolnymi objęto: w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych: Departament Administracyjny; Biuro Kadr; Inspektorat Nadzoru i Kontroli; Komendę Główną Policji; Komendę Stołeczną Policji oraz komendy wojewódzkie Policji w: Krakowie, Katowicach, Poznaniu, Wrocławiu i Opolu; Komendę Główną Straży Granicznej; Urząd Ochrony Państwa; Departament Kadr i Szkolenia Ministerstwa Obrony Narodowej; Zarząd IX Sztabu Generalnego WP oraz Biuro Zabezpieczeń Bankowych PKO SA w Warszawie i Agencję Ochrony "Komandos" w Warszawie.

Jednostką organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzającą kontrolę był Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych (od 1 stycznia 1997 r. Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa).

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.

1. W okresie od 1 stycznia 1989 r., tj. po wejściu w życie ustawy o działalności gospodarczej, do dnia 31 maja 1996 r., Minister Spraw Wewnętrznych udzielił 7.177 koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych. Najwięcej koncesji wydano na ochronę mienia - 3.178 (44,3%), na ochronę osób, mienia i usług detektywistycznych - 1.862 (25,9%) oraz na ochronę osób i mienia - 1.653 (23,0%).

Według stanu na dzień 31 maja 1996 r. faktyczną działalność w zakresie ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych prowadziło 6.259 podmiotów.

2. Najwięcej koncesji wydano podmiotom gospodarczym działającym w województwach: warszawskim - 2.524 (35,8%), katowickim - 570 (8,1%), łódzkim - 343 (4,9%), poznańskim - 280 (4,0%), krakowskim - 246 (3,5%), wrocławskim - 217 (3,0%) i szczecińskim - 216 (3,0%). Ogółem na siedem tych województw przypadało 4.396 koncesji, tj. 62,3% dotychczas wydanych. Na województwa przygraniczne natomiast przypadało łącznie 1.680 koncesji, tj. 23,8%, z tego na województwa północno-wschodnie i wschodnie - 275 koncesji (16,4%).

W rejonie przejść granicznych funkcjonowało 61 podmiotów prowadzących działalność w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych, w tym 22 firmy detektywistyczne rozlokowane na granicy wschodniej, zajmujące się poszukiwaniem skradzionych samochodów.

3. W okresie od 1994 r. do września 1996 r. w wojsku funkcjonowało 6 firm ochroniarskich w zakresie ochrony fizycznej obiektów, a 82 angażowano do technicznego zabezpieczenia obiektów w tym resorcie. Tryb i zasady zatrudniania tych firm w jednostkach wojskowych były bardzo pracochłonne, angażowały wiele struktur i szczebli zarządzania, tworząc, w istocie, swoistą promocję i reklamę tym podmiotom na "ryнку wojskowym". Zdaniem NIK były to działania niecelowe co do ich skali. W przypadku zaś powierzania firmom ochroniarskim fizycznej ochrony obiektów wojskowych, były to działania tym bardziej niecelowe, że ze względu na brak prawnych podstaw uniemożliwiały skuteczną ochronę powierzonych obiektów, a także nielegalne w zakresie określenia przez Szefa Sztabu Generalnego WP, zasad legitymowania osób i użycia broni przez pracowników tych firm.
4. Badania wykazały, iż rzetelna ocena stanu zatrudnienia w niepaństwowych formacjach uzbrojonych nie jest w obecnych uwarunkowaniach prawnych możliwa. Według oceny Ministra Spraw Wewnętrznych jest to skala ponad 100 tys. pracowników, zaś według Polskiej Izby Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia - ponad 250 tys., natomiast według danych Głównego Urzędu Statystycznego jest to zaledwie 46.870 osób. Większość zatrudnionych stanowili byli funkcjonariusze resortu spraw wewnętrznych oraz byli żołnierze. Właściciele firm ochroniarskich przyjmowali także do pracy osoby nie przygotowane do wykonywania zadań ochronnych, zarówno od strony psychicznej, jak i posiadanych umiejętności. Ponadto zatrudniano niekiedy osoby karane uprzednio za przestępstwa umyślne.
5. Szczególnie niecelowym, w kontekście ustawowych zadań Policji i wojska, było zatrudnianie się funkcjonariuszy Policji i żołnierzy zawodowych w firmach ochroniarskich, zarówno legalnie, na podstawie zgody przełożonego, jak i nielegalnie. W

Policji zgodę taką otrzymało 167 funkcjonariuszy, a w wojsku 71 żołnierzy. Określenie skali nielegalnego zatrudnienia funkcjonariuszy i żołnierzy było, w praktyce, niemożliwe.

6. W niektórych przypadkach właściciele firm ochroniarskich i zatrudniani przez nich pracownicy wchodzili w kolizję z prawem. Pełna ocena tego zjawiska nie jest możliwa ze względu na brak statystyk policyjnych w tym zakresie. Natomiast według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, w okresie od 1994 r. do 31 maja 1996 r., wszczęto 64 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa popełnione przez pracowników firm ochroniarskich. Podejrzenia dotyczyły napadów rabunkowych, włamań, kradzieży, wymuszeń rozbójniczych, bezprawnej windykacji długów, przyjmowania korzyści majątkowych od sprawców przestępstw, gróźb karalnych, pobić, pobić ze skutkiem śmiertelnym oraz pozbawień wolności.
7. Do dnia 30 czerwca 1996 r. komendanci wojewódzcy Policji wydali 8.003 pozwolenia na broń palną krótką oraz 6 pozwoleń na broń maszynową dla właścicieli lub pracowników firm ochroniarskich. Stanowiło to 65,5% wszystkich wydanych pozwoleń na broń w tym okresie. Ponadto komendanci ci wydali 237.671 pozwoleń na broń gazową, jednakże ustalenie ilości pozwoleń na tę broń wydanych właścicielom i pracownikom firm ochroniarskich nie było możliwe ze względu na brak w KWP wyodrębnionej ewidencji. Wydanie pozwoleń na broń maszynową było nielegalne w świetle ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych. Najwięcej pozwoleń na broń uzyskały osoby będące właścicielami agencji ochrony lub zatrudnione przez te osoby w województwach: poznańskim - 656 pozwoleń (8,2%), katowickim - 619 (7,7%), warszawskim - 527 (6,6%), łódzkim - 434 (5,4%) oraz skierniewickim - 430 (5,3%). Stwierdzono, iż Komendant Główny Policji, wykorzystując uprawnienia wynikające z art.5 ust.1 ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych oraz kierując się tzw. "zasadą uznania administracyjnego" (pismo Nr E-IIIb-2007/92 z dnia 28 grudnia 1992 r.), jako zasadniczą przesłankę warunkującą uzyskanie pozwolenia na broń przyjął, na pierwszym miejscu, kryterium działalności zarobkowej osób zatrudnionych w firmach ochroniarskich. Zdaniem NIK stanowiło to uprzywilejowanie tej grupy osób i powodowało w istocie nierówność w traktowaniu podmiotów ubiegających się o pozwolenie na broń. Powołana

wyżej ustawa o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, takiego wyróżnienia nie zawiera.

8. Odnośnie zabezpieczenia interesów państwa i obywateli w związku z funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych prowadzących usługi ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne stwierdzono, iż regulacje prawne w tym zakresie są niewystarczające i nie gwarantują z jednej strony prawidłowego wykonywania tych usług, gdzie zarówno uwzględnione byłyby interesy osób chronionych, jak i pozostałych obywateli, z drugiej zaś, sprawowania skutecznego nadzoru ze strony organów administracji państwowej w interesie obywateli i państwa.

3. W n i o s k i.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli i oceny kontrolowanej działalności, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski do:

- **Prezesa Rady Ministrów** o podjęcie pilnych działań na rzecz uporządkowania statusu prawnego podmiotów prowadzących działalność w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych, a także dostosowania rozwiązań w tym zakresie do wymogów państwa prawa, tak aby interes państwa i obywateli był skutecznie chroniony;
- **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** o spowodowanie:
 - wzmożenia kontroli nad działalnością podmiotów koncesjonowanych w zakresie ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych;
 - przestrzegania ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, a w szczególności spowodowanie określenia w wydawanych pozwoleniach na broń zasad noszenia i przechowywania broni palnej, a także rzetelnego i wnikliwego weryfikowania okoliczności faktycznych uzasadniających wydanie pozwolenia na broń;
 - przestrzegania przez kierowników jednostek organizacyjnych resortu postanowień art.7 ust.1 ustawy o Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji broni, amunicji i

materiałach wybuchowych, aby podejmowanie przez funkcjonariuszy i pracowników działalności, w tym gospodarczej, nie prowadziło do wykorzystywania autorytetu urzędowego, informacji służbowych, bądź środków publicznych do celów pozasłużbowych, albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem;

- wyeliminowania przypadków nielegalnego zatrudniania się funkcjonariuszy i żołnierzy w firmach ochroniarskich;
- objęcia postępowania koncesyjnego taką ewidencją, aby zapewniała bieżącą orientację co do skali i zakresu działalności podmiotów koncesjonowanych;

• ***Ministra Obrony Narodowej*** o spowodowanie:

- wyłączenia firm ochroniarskich z fizycznej ochrony obiektów wojskowych oraz uchylenia przepisów wprowadzonych zarządzeniem Szefa Sztabu Generalnego WP, dotyczących trybu i zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej przez te firmy;
- zaniechania pracochłonnych procedur kwalifikowania firm ochroniarskich do świadczenia usług na rzecz jednostek wojskowych;
- przestrzegania wymogów art.49 i 50 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przy wydawaniu zezwoleń żołnierzom zawodowym na podjęcie pracy zarobkowej.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego.

Wykonywanie zadań w zakresie m.in. ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń, a także ściganie ich sprawców, należy do podstawowych zadań Policji określonych w art.1 ust.2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹. Dla realizacji tych zadań, które w istocie dotyczą konstytucyjnie stanowionych praw i obowiązków obywateli², Policja, jako formacja umundurowana i uzbrojona, została wyposażona ustawowo w stosowne środki i procedury (rozdz.3 ustawy). Dotyczy to przede wszystkim legitymowania osób oraz ich zatrzymywania, dokonywania kontroli osobistej, stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej. W podobny sposób, chociaż uwzględniający specyfikę działania, kwestie te zostały uregulowane w przypadku Straży Granicznej³, a także Urzędu Ochrony Państwa⁴.

Szczególny, w tym kontekście, mają charakter regulacje zawarte w rozdz.4 ustawy o Policji, a dotyczące straży gminnych (miejskich). Przedmiotowe przepisy określają m.in. tryb tworzenia umundurowanych straży gminnych (miejskich) oraz zasady ustalania szczegółowego zakresu zadań, obowiązków i uprawnień tych straży, a także ich strukturę, umundurowanie, dystynkcje i uzbrojenie. Wskazują ponadto, które z ustawowych uprawnień Policji określonych w rozdz.1-3, stosuje się do straży gminnych (miejskich) w zakresie wykonywanych czynności. Ustawa zobowiązała także Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad współpracy Policji ze strażami

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz.179 ze zm.).

² Rozdział 8 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art.77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz samorządzie terytorialnym, uchylającego Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r.

³ Rozdział 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz.462 ze zm.).

⁴ Rozdział 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 94, poz.422 ze zm.).

gminnymi (miejskimi) oraz zakres, w jakim Komendant Główny Policji sprawuje fachowy nadzór nad tymi strażami i udziela im pomocy⁵.

W odniesieniu natomiast do ochrony obiektów lub terenów pozostających w zarządach resortów, wojewodów i przedsiębiorstw państwowych, kwestie dotyczące uprawnień i zasad działania strażników (wartowników), zostały szczegółowo uregulowane w stosownych ustawach oraz aktach wykonawczych, wydanych na podstawie tych ustaw. Dotyczy to na przykład: ochrony osób, obiektów i terenów wojskowych⁶, ochrony obwodów łowieckich⁷, ochrony przyrody⁸, ochrony poczt i telegrafów⁹ oraz ochrony szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej zakładów pracy¹⁰.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹¹, w ramach generalnej zasady, iż podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy Policji ze strażami miejskimi oraz zakresu nadzoru fachowego i pomocy udzielanej tym strażom przez Komendanta Głównego Policji (Dz.U. Nr 84, poz.492).

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (t.j. Dz.U. Nr 92, poz.16 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz.197) i rozporządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 12 sierpnia 1977 r. w sprawie strażników łowieckich (Dz.U. Nr 28, poz.121 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz.180) i rozporządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 30 kwietnia 1957 r. w sprawie Straży Ochrony Przyrody (Dz.U. Nr 41, poz.198 ze zm.).

⁹ Dekret z dnia 17 października 1946 r. o Straży Pocztowej (Dz.U. Nr 59, poz.323).

¹⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej (Dz.U. Nr 6, poz.42 ze zm.) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1961 r. w sprawie zasad i trybu użycia broni przez pracowników Straży Przemysłowej (Dz.U. Nr 6, poz.44), a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 1962 r. w sprawie zasad i trybu użycia broni przez osoby spoza Straży Przemysłowej, wyznaczone do pełnienia z bronią służby ochrony mienia społecznego (Dz.U. Nr 65, poz.315).

¹¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz.324 ze zm.) weszła w życie 1 stycznia 1989 r.

warunków określonych przepisami prawa (art.1), przewidziano m.in. komercyjne¹² wykonywanie usług w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych. Warunkiem podjęcia takiej działalności gospodarczej jest uzyskanie stosownej koncesji (art.11 ust.1 pkt 11 ustawy). Zatem, rozstrzygnięcie co do zasadności podjęcia działalności gospodarczej w ramach tych usług, ich zakresu i celowości, pozostaje do decyzji uznaniowej organu koncesyjnego. Organem koncesyjnym, w myśl art.20 ust.1 tej ustawy, jest naczelny lub centralny organ administracji państwowej właściwy ze względu na przedmiot działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu.

Zgodnie z obowiązującą od 1 stycznia 1997 r. ustawą z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹³ do zadań tego Ministra należy inicjowanie i realizacja polityki oraz zapewnienie koordynacji działań w zakresie m.in. ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zaś organem właściwym, w imieniu ministra, w sprawach wydawania decyzji koncesyjnych odnośnie wykonywania usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, jest Departament Nieruchomości, Zezwoleń i Koncesji MSWiA¹⁴. Do dnia 31 grudnia 1996 r., tj. przed wejściem w życie powołanej wyżej ustawy, zadania w tym zakresie należały do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁵, a organem realizującym te zadania w imieniu Ministra, był Departament Administracyjny MSW¹⁶.

Stosownie do zasad określonych w rodz.3 powołanej wyżej ustawy o działalności gospodarczej, organ koncesyjny jest uprawniony do szczegółowego zbadania podmiotu

¹² Zgodnie z art.2 ust.1 ustawy, o której mowa w przypisie 11, jest to działalność gospodarcza: wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność.

¹³ Dz.U. Nr 106, poz.491.

¹⁴ Dz.U. Nr 157, poz.799.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 30, poz.181 ze zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1990 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 49, poz.288 ze zm.).

ubiegającego się o przyznanie koncesji, a następnie do kontroli działalności gospodarczej w zakresie m.in. zgodności prowadzonej działalności z udzieloną koncesją, a także ochrony interesów gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli. Ustawa nadała także właściwemu ministrowi uprawnienia do określenia rodzajów dokumentów i zakresu informacji odnośnie wnioskodawców, a ponadto uprawniała Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art.11 ust.1 pkt 11. Do czasu zakończenia kontroli NIK, organy te nie skorzystały ze swoich uprawnień i nie wydały przepisów określających szczegółowe warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych. Zatem nadzór organów administracji państwowej nad działalnością gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych, w rozumieniu ustawy, mógł być realizowany w zasadzie tylko przez organ koncesyjny. Odbywało się to na etapie gromadzenia informacji o podmiocie gospodarczym ubiegającym się o przyznanie koncesji w celu wydania stosownej decyzji administracyjnej oraz poprzez kontrolę działalności koncesjonowanej, także przy wykorzystaniu innego wyspecjalizowanego organu państwowego (np. Policji). Kontrola ta ma charakter jednak ograniczony, choćby w porównaniu z nadzorem, jakim np. objęte są straże gminne (miejskie) oraz Straż Przemysłowa. Jest to szczególnie ważne, gdyż podmioty gospodarcze świadczące usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne, działając na podstawie koncesji oraz w oparciu o indywidualne regulaminy wewnętrzne, z możliwością użycia broni palnej i gazowej, w istocie stanowią niepaństwowe formacje uzbrojone, które wykonują zadania tożsame bądź zbieżne z zadaniami Policji, nie mając do tego uprawnień ustawowych.

2. Istotne ustalenia kontroli.

2.1. Cel i zakres działalności gospodarczej podmiotów prowadzących usługi ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne.

Cel i istota działalności gospodarczej podmiotów prowadzących usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne nie zostały dotychczas ustawowo określone. W związku z tym podmioty gospodarcze, które uzyskały koncesję Ministra Spraw Wewnętrznych na prowadzenie takiej działalności, w praktyce wzorują się na wyspecjalizowanych państwowych formacjach uzbrojonych, takich jak np. Policja. Wynika to przede wszystkim ze szczególnego charakteru tych usług, których wykonywanie wiąże się z korzystaniem w szerokim zakresie z uprawnień przypisanych uzbrojonym formacjom państwowym. Dotyczy to np. zatrzymywania osób i ich legitymowania, stosowania przymusu bezpośredniego, a także obezwładniania osób.

Wykonywanie działalności gospodarczej przez niepaństwowe formacje uzbrojone w zakresie ochrony osób i mienia ma na celu ich ochronę fizyczną lub przy pomocy urządzeń i środków technicznych. Urządzeniami i środkami tymi mogą być np.: elektroniczne urządzenia sygnalizacyjne, broń, pałki typu policyjnego, miotacze gazu oraz paralizatory elektryczne. W zakresie usług detektywistycznych, czyli śledczych, są to różnego rodzaju środki techniczne umożliwiające wykonywanie tajnego nadzoru, śledzenia lub pilnowania kogoś albo czegoś.

Niezależnie od powyższego, niepaństwowe formacje uzbrojone wykonując działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych, używają do tego celu jednolitego umundurowania, legitymacji i identyfikatorów wzorowanych niekiedy na dokumentach policyjnych oraz oznakowanych radiowozów¹⁷. Używanie tych atrybutów może powodować wrażenie, że formacje te korzystają z ustawowych uprawnień przypisanych Policji. Często zgłaszanymi przez podmioty prowadzące działalność w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych pod adresem Policji postulatami były chęć zrównania uprawnień agentów ochrony z uprawnieniami pracowników Straży Przemysłowej, przyznania uprawnień do stosowania środków przymusu bezpośredniego, noszenia pałek typu policyjnego oraz możliwości wyposażenia firm w broń obiekтовую, w tym długą i maszynową.

¹⁷ Np. w legitymacji jednej z agencji zawarta była formuła o udzielaniu wszelkiej pomocy właścicielowi legitymacji przy prowadzeniu czynności służbowych.

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

14

Przeprowadzona kontrola w Departamencie Administracyjnym MSW, działającym w imieniu organu koncesyjnego, tj. Ministra Spraw Wewnętrznych, wykazała, że po wejściu w życie ustawy o działalności gospodarczej, tj. od dnia 1 stycznia 1989 r. do 31 maja 1996 r. Departament ten wydał 7.177 koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych. Ilość wydanych koncesji w tym okresie na poszczególne usługi, z wyodrębnieniem lat objętych kontrolą, tj. od 1994 r. do maja 1996 r., przedstawia poniższe zestawienie:

L a t a	Ilość wydanych koncesji w zakresie ochrony:							R a z e m
	osób	mienia	usługi detekty- wistyczne	osób i mienia	osób i usług detektyw.	mienia i usług detektyw.	osób, mienia i usług detektyw.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1989-1993	12	2.358	118	1.020	17	218	1.573	5.316
1994	4	354	23	248	-	35	135	799
1995	5	330	21	269	-	16	102	743
do 31.05. 1996 r.	1	136	5	116	2	7	52	319
Ogółem	22	3.178	167	1.653	19	276	1.862	7.177

Przedstawione dane wskazują, iż na usługi jednorodne, tj. na ochronę osób lub mienia albo detektywistyczne udzielono łącznie 3.367 koncesji (46,9 %); na usługi obejmujące dwie kategorie, tj. ochronę osób i mienia lub ochronę mienia i usługi detektywistyczne - 295 koncesji (4,1 %) , a na usługi obejmujące trzy kategorie, tj. ochronę osób i mienia oraz usługi detektywistyczne - 1.862 koncesje (25,9 %). Najwięcej koncesji udzielono na ochronę mienia - 44,3 %, na ochronę osób i mienia oraz usługi detektywistyczne - 25,9 % oraz na ochronę osób i mienia - 23,0 %. Łącznie stanowiły one 93,2 % wszystkich udzielonych koncesji w tym okresie.

Podkreślić przy tym należy, że spośród 7.177 udzielonych koncesji, 639 nie zostało odebranych przez wnioskodawców, 179 podmiotom przyznana koncesję cofnięto z uwagi na nieprzestrzeganie warunków koncesji, a w przypadku następnych 100 koncesji stwierdzono

ich wygaśnięcie ze względu na upływ czasu. Zatem, według stanu na dzień 31 maja 1996 r., faktycznie działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych mogło prowadzić 6.259 podmiotów.

Podmioty gospodarcze wykonujące usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne zrzeszone były w pięciu stowarzyszeniach gospodarczych, tj. w:

- Krajowym Związku Pracodawców Agencji Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych "Ochrona" w Warszawie;
- Polskim Stowarzyszeniu Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych w Warszawie;
- Dolnośląskim Związku Pracowników Firm i Agencji Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych we Wrocławiu;
- Polskiej Izbie Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia w Warszawie;
- Ogólnopolskim Stowarzyszeniu Producentów, Projektantów i Instalatorów Systemów Alarmowych.

Badania wniosków koncesyjnych wykazały, że w okresie 8 lat funkcjonowania ustawy o działalności gospodarczej usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne uległy znacznej specjalizacji. Dotyczyło to przede wszystkim ochrony mienia. Głównymi formami prowadzonej w tym zakresie działalności gospodarczej były: fizyczna ochrona obiektów i terenów; techniczna ochrona mienia, w tym instalowanie i obsługa elektronicznych urządzeń zabezpieczenia (tzw. monitoring) oraz konwojowanie wartości pieniężnych i przedmiotów wartościowych. Usługi detektywistyczne polegały przede wszystkim na: sprawdzaniu przeszłości osób; poszukiwaniu osób zaginionych; poszukiwaniu sprawców kradzieży i malwersacji oraz poszukiwaniu zaginionych przedmiotów wartościowych, w tym skradzionych samochodów. Działalność w zakresie ochrony osób ograniczała się do fizycznego zapewnienia bezpieczeństwa zleceniodawców.

Z niepełnych danych uzyskanych w komendach wojewódzkich Policji¹⁸ wynikało, iż na terenie kraju, według stanu na dzień 16 września 1996 r., funkcjonowało 205 stacji

¹⁸ Brak danych w tym zakresie stwierdzono w KSP w Warszawie, KWP w Bielsku-Białej, KWP w Krakowie, KWP w Łodzi, KWP w Radomiu i KWP we Wrocławiu.

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

16

monitorowania alarmów obsługiwanych przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie ochrony osób i mienia. Stacje te ochraniały elektronicznie 12.760 podmiotów gospodarczych i obiektów prywatnych. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Województwo	Stacje monitorowania alarmów	
		Ilość stacji	Ilość podmiotów gospod.korzystających ze stacji
1	2	3	4
1.	stołeczne warszawskie	16	brak danych
2.	bialskopodlaskie	0	0
3.	białostockie	7	484
4.	bielskie	6	brak danych
5.	bydgoskie	6	413
6.	chełmskie	0	0
7.	ciechanowskie	0	0
8.	częstochowskie	3	172
9.	elbląskie	2	119
10.	gdańskie	14	602
11.	gorzowskie	4	176
12.	jeleniogórskie	2	55
13.	kaliskie	3	139
14.	katowickie	12	995
15.	kieleckie	4	333
16.	konińskie	1	43
17.	koszalińskie	10	558
18.	krakowskie	brak danych	brak danych
19.	krośnieńskie	22	22
20.	legnickie	3	352
21.	leszczyńskie	2	40
22.	lubelskie	4	480
23.	łomżyńskie	6	435
24.	łódzkie	brak danych	brak danych
25.	nowosądeckie	2	162
26.	olsztyńskie	6	363
27.	opolskie	8	209
28.	ostrołęckie	2	39
29.	pilskie	6	252
30.	piotrkowskie	3	256
31.	płockie	3	118

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

17

1	2	3	4
32.	poznańskie	7	760
33.	przemyskie	1	1
34.	radomskie	brak danych	brak danych
35.	rzeszowskie	4	222
36.	siedleckie	3	62
37.	sieradzkie	4	122
38.	skierniewickie	6	192
39.	słupskie	2	188
40.	suwalskie	3	62
41.	szczecińskie	10	2609
42.	tarnobrzeskie	3	92
43.	tarnowskie	3	205
44.	toruńskie	3	410
45.	wałbrzyskie	9	300
46.	włocławskie	3	203
47.	wrocławskie	2	
48.	zamojskie	2	111
49.	zielonogórskie	3	404
	O g ó ł e m	205	12.760

Porównując przedstawione dane do ilości obiektów (2.545), których systemy alarmowe podłączone są do jednostek organizacyjnych Policji, stwierdzić należy, iż rozmiary monitoringu prowadzonego przez podmioty gospodarcze są pięciokrotnie większe niż prowadzonego przez Policję.

Odnośnie konwojowania wartości pieniężnych z danych Komendy Głównej Policji¹⁹ wynikało, że w 1995 r. działalnością tą zajmowało się 888 firm ochroniarskich. Spośród tych firm tylko 16 (ok. 2%) dysponowało bankowozami, 70 (ok. 8%) posiadało samochody przystosowane do przewozu pieniędzy, a pozostałe (802) wykonywały konwojowanie i transport przy pomocy zwykłych samochodów osobowych nie posiadających żadnych zabezpieczeń. Wyposażenie agentów w środki ochrony osobistej, takie jak: kamizelki i hełmy kuloodporne należało do rzadkości. Tylko 43 firmy (ok. 5%) stosowały kamizelki

¹⁹ Opracowanie Biura Prewencji Komendy Głównej Policji nt. Napady na osoby transportujące wartości pieniężne w świetle stosowanych i pożądaných działań ochronnych (nie publikowane).

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

18

kuloodporne. Szczegółowe dane w tym zakresie, według stanu na dzień 31 grudnia 1995 r., przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Województwo	Ilość firm	W y p o s a ż e n i e					
			Banko- wozy	Pojazdy przysto- - sowane	Kami- zelki	Łączność radiowa	Telefony komórko- we	Waliz- ki
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	stołeczne warszawskie	54	3		10		5	15
2.	białkopodlaskie	5	2					
3.	białostockie	7		4	2			3
4.	bielskie	79						
5.	bydgoskie	24						
6.	chełmskie	4						
7.	ciechanowskie	10		10				10
8.	częstochowskie	12						
9.	elbląskie	12						
10.	gdańskie	80	3	4				4
11.	gorzowskie	25						
12.	jeleniogórskie	13						
13.	kaliskie	2		2				
14.	katowickie	63						
15.	kieleckie	8						
16.	konińskie	4						
17.	koszalińskie	18						
18.	krakowskie	55						
19.	krośnieńskie	11						
20.	legnickie	20		20	5			
21.	leszczyńskie							
22.	lubelskie							
23.	łomżyńskie	2			2			
24.	łódzkie	70						
25.	nowosądeckie	4		4				
26.	olsztyńskie	39		4		4		5
27.	opolskie	22		4	4	1		
28.	ostrołęckie							
29.	pilskie	10						
30.	piotrkowskie	6						
31.	płockie	30		6				
32.	poznańskie	30	3	5	8	8		
33.	przemyskie							

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

19

1	2	3	4	5	6	7	8	9
34.	radomskie							
35.	rzeszowskie	21						
36.	siedleckie	13						
37.	sieradzkie	10		1	1	1	1	1
38.	skierniewickie							
39.	słupskie	10						
40.	suwalskie	10						
41.	szczecińskie							
42.	tarnobrzeskie	6		2				
43.	tarnowskie							
44.	toruńskie	3						
45.	wałbrzyskie							
46.	włocławskie							
47.	wrocławskie	66	1	3	2	2		
48.	zamojskie	1						
49.	zielonogórskie	29	3		7		29	
	O g ó ł e m	888	16	70	43	16	39	40

Ponadto, według Policji, firmy zajmujące się konwojowaniem wartości pieniężnych, rzadko ubezpieczają swoją działalność, co uniemożliwić może wyegzekwowanie odszkodowania na okoliczność ewentualnego zaboru konwojowanych wartości. Podkreślić należy, że w 1995 r. na 69 napadów na transportowane wartości pieniężne, 11 przypadło na transporty chronione, w tym 10 ochranianych przez agentów koncesjonowanych firm ochrony mienia.

Art. 2 ust.2 ustawy o działalności gospodarczej stanowi, iż podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą może być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej. Ze zgromadzonych w Departamencie Administracyjnym MSW 12.154 teczek akt podmiotów ubiegających się o przyznanie koncesji w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych wynikało, że status prawny tych podmiotów był zróżnicowany. Zdecydowaną większość stanowiły osoby prawne i fizyczne. Wśród osób prawnych występowały spółki prawa handlowego z wyłącznym kapitałem zagranicznym, bądź

udziałem tego kapitału (22 koncesje), jak również państwowe jednostki organizacyjne oraz spółki prawa handlowego z udziałem skarbu państwa. Departament nie posiadał ewidencji statystycznej podmiotów prowadzących działalność koncesjonowaną, w związku z tym nie dysponował szczegółowymi danymi w tym zakresie²⁰. Uzyskiwanie informacji o wyżej wymienionych podmiotach polega obecnie na "ręcznym" liczeniu teczek koncesyjnych i "wyciąganiu" z nich danych oraz na wertowaniu ksiąg rejestrowych, w których jest ewidencjonowany zakres przedmiotowy działalności koncesjonowanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Z danych uzyskanych od komendantów wojewódzkich Policji wynikało, iż według zawiadomień o udzieleniu koncesji przekazanych im przez Departament Administracyjny MSW, w okresie od 1989 r. do września 1996 r., przyznano następujące ilości koncesji:

Lp.	Województwo	Ilość koncesji przyznanych na prowadzenie usług w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych	%
1	2	3	4
1.	stołeczne warszawskie	2.524	35,8
2.	bialskopodlaskie	21	0,3
3.	białostockie	60	0,9
4.	bielskie	92	1,3
5.	bydgoskie	158	2,2
6.	chełmskie	26	0,4
7.	ciechanowskie	40	0,6
8.	częstochowskie	99	1,4
9.	elbląskie	46	0,7
10.	gdańskie	241	3,4
11.	gorzowskie	87	1,2
12.	jeleniogórskie	42	0,6
13.	kaliskie	57	0,8
14.	katowickie	570	8,1
15.	kieleckie	97	1,4
16.	konińskie	19	0,3
17.	koszalińskie	79	1,1
18.	krakowskie	246	3,5
19.	krośnieńskie	22	0,3
20.	legnickie	80	1,1

²⁰ Obecne przepisy nie nakładają obowiązku prowadzenia takiej ewidencji.

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

21

1	2	3	4
21.	leszczyńskie	50	0,7
22.	lubelskie	73	1,0
23.	łomżyńskie	18	0,3
24.	łódzkie	343	4,9
25.	nowosądeckie	56	0,8
26.	olsztyńskie	96	1,4
27.	opolskie	96	1,4
28.	ostrołęckie	38	0,5
29.	pilskie	24	0,3
30.	piotrkowskie	37	0,5
31.	płockie	113	1,6
32.	poznańskie	280	4,0
33.	przemyskie	18	0,3
34.	radomskie	124	1,8
35.	rzeszowskie	88	1,2
36.	siedleckie	28	0,4
37.	sieradzkie	8	0,1
38.	skierniewickie	38	0,5
39.	słupskie	67	1,0
40.	suwalskie	33	0,5
41.	szczecińskie	216	3,0
42.	tarnobrzeskie	38	0,5
43.	tarnowskie	45	0,6
44.	toruńskie	64	0,9
45.	wałbrzyskie	97	1,4
46.	włocławskie	37	0,5
47.	wrocławskie	217	3,0
48.	zamojskie	13	0,2
49.	zielonogórskie	89	1,3
	R a z e m	7.050²¹	100

Z zestawienia wynika, że największą ilość koncesji wydano podmiotom gospodarczym działającym w województwie stołecznym warszawskim - 2.524 (35,8%), katowickim - 570

²¹ Dane zestawione w oparciu o informacje uzyskane od komendantów wojewódzkich Policji różnią się od danych uzyskanych w Departamencie Administracyjnym MSW o 127 koncesji. Wynikało to z faktu, iż organ koncesyjny nie zawsze zawiadamiał komendantów wojewódzkich Policji o efekcie prowadzonego postępowania koncesyjnego. Na przykład: Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu nie otrzymał informacji o sposobie postępowania w odniesieniu do 59 podmiotów.

(8,1%), łódzkim - 343 (4,9%), poznańskim - 280 (4,0%), krakowskim - 246 (3,5%), wrocławskim - 217 (3,0%) i szczecińskim - 216 (3,0%). Ogółem na 7 województw, których miasta wojewódzkie są dużymi aglomeracjami, przypadało 4.396 koncesji, tj. 62,3% dotychczas wydanych²².

Podkreślić należy, że na województwa przygraniczne, tj. elbląskie (46 koncesji), olsztyńskie (96), suwalskie (33), białostockie (60), białkopodlaskie (21), chełmskie (26), zamojskie (13), przemyskie (18), krośnieńskie (22), nowosądeckie (56), bielskie (92), katowickie (570), opolskie (96), wałbrzyskie (97), jeleniogórskie (42), zielonogórskie (89), gorzowskie (87) i szczecińskie (216) przypadało łącznie 1.680 koncesji, tj. 23,8%, z tego na województwa północno-wschodnie i wschodnie - 275, tj. 16,4% koncesji przypadających na województwa przygraniczne. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, iż niektóre z tych podmiotów funkcjonowały w rejonie przejść granicznych i zajmowały się głównie konwojowaniem osób i pojazdów oraz prowadzeniem usług detektywistycznych, zwłaszcza poszukiwaniem skradzionych samochodów. Według danych uzyskanych w Komendzie Głównej Straży Granicznej, w rejonie przejść granicznych funkcjonowało 61 podmiotów prowadzących działalność usługową w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych. Szczegółowe dane w tym zakresie ilustruje poniższa tabela:

²² W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż niektóre podmioty posiadały także swoje oddziały na terenie innych województw.

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

23

Oddział Straży Granicznej	Ilość podmiotów prowadzących działalność	Rodzaj prowadzonej działalności
1	2	3
Warmińsko-Mazurski	3	Ochrona mienia: - konwojowanie samochodów. Usługi detektywistyczne: - poszukiwanie skradzionych samochodów.
Podlaski	6	Ochrona mienia i ochrona osób: - konwojowanie osób i mienia. Usługi detektywistyczne: - poszukiwanie skradzionych samochodów.
Nadbużański	29	Ochrona osób i mienia: - konwojowanie osób i samochodów. Usługi detektywistyczne: - poszukiwanie skradzionych samochodów.
Bieszczadzki	7	Ochrona osób i mienia: - konwojowanie osób i samochodów. Usługi detektywistyczne: - poszukiwanie skradzionych samochodów.
Beskidzki	1	Ochrona mienia: - konwojowanie osób i mienia.
Karpacki	-	-
Śląski	-	-
Sudecki	-	-
Łużycki	-	-
Lubuski	8	Ochrona mienia: - konwojowanie osób i mienia.
Pomorski	6	Ochrona osób, mienia i usługi detektywistyczne.
Morski	1	Ochrona osób i mienia.
Warszawa-Okęcie	brak danych	brak danych
R a z e m	61	x

Z tabeli wynika, że 45 (73,7%) podmiotów wykonujących usługi w zakresie ochrony osób, mienia i usługi detektywistyczne w rejonie przejść granicznych, to podmioty działające w miejscowościach rozlokowanych wzdłuż granicy wschodniej RP. Dodać przy tym należy, iż funkcjonujące w rejonie przejść granicznych firmy detektywistyczne, zajmujące się poszukiwaniem skradzionych samochodów prowadziły swoją działalność wyłącznie w rejonie przejść rozlokowanych na granicy wschodniej RP (22 firmy i ich przedstawicielstwa).

Stwierdzono, iż jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych korzystały z usług wyspecjalizowanych firm ochrony mienia w zakresie technicznego zabezpieczenia obiektów. Nie stwierdzono natomiast przypadków zlecania zadań tym firmom odnośnie fizycznej ochrony obiektów.

W przypadku resortu obrony narodowej firmy ochroniarskie otrzymywały zlecenia dotyczące zarówno technicznej jak i fizycznej ochrony obiektów wojskowych. Zgodnie z decyzją Nr 2 Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 stycznia 1994 r. w sprawie doskonalenia systemu ochrony obiektów wojskowych²³. Wiceministrowie Obrony Narodowej zostali zobowiązani do systematycznego zmniejszenia stanowisk osobowych wart i służb oraz szerszego promowania wykorzystania nowoczesnej techniki w ochronie obiektów, zaś Szef Sztabu Generalnego - do modyfikacji dotychczasowego systemu ochrony obiektów w Siłach Zbrojnych RP, określenia trybu, sposobu doboru i weryfikacji wyspecjalizowanych agencji ochrony mienia do ochrony wybranych obiektów wojskowych oraz zasad realizacji tej ochrony, a także do koordynacji całokształtu spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem systemu ochrony obiektów wojskowych w Siłach Zbrojnych RP. Na tej podstawie Szef Sztabu Generalnego WP wydał zarządzenie Nr 74/Org z dnia 1 sierpnia 1994 r.²⁴, w którym określił tryb i zasady angażowania wyspecjalizowanych agencji do ochrony obiektów wojskowych oraz znowelizował²⁵ "Instrukcję o ochronie obiektów wojskowych" - sygn.Sztab Gen. 1377/90 - dostosowując jej treść do wyżej powołanego zarządzenia

²³ Nie publikowane.

²⁴ Zarządzenie Nr 74/Org Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 1 sierpnia 1994 r. (nie publikowane).

Kontrola wykazała, że w latach 1994-1995 i do 27 września 1996 r. w wojsku funkcjonowało 6 firm ochroniarskich w zakresie fizycznej ochrony obiektów. Cztery z pośród nich działały w Siłach Zbrojnych od roku 1990 i 1991, a dwie pozostałe - od 1993 i 1996 r. Podkreślić należy, że trzy z tych podmiotów w trakcie zawierania umów oraz przez pewien czas prowadzenia działalności w jednostkach wojskowych nie posiadały wymaganej koncesji. Tryb i zasady zatrudniania wyspecjalizowanych agencji ochrony do technicznej i fizycznej ochrony obiektów wojskowych (łącznie 88 firm) były bardzo pracochłonne, gdyż angażowano w tym celu Inspektorat Szkolenia i Zarząd Operacyjno-Planistyczny Sztabu Generalnego, Wojskowe Sztaby Informacyjne oraz Dowództwa Okręgów Wojskowych i Rodzajów Sił Zbrojnych. Zdaniem NIK działania te były w istocie promowaniem i swoistą reklamą na "ryнку wojskowym" firm ochrony osób i mienia. Zadanie typowania wyspecjalizowanych agencji ochrony powierzone zostało Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowódcom okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych RP. Jednocześnie Szef Sztabu Generalnego WP w załączniku do zarządzenia Nr 74/Org m.in. upoważnił agentów - strażników ochrony mienia do: legitymowania osób, ich zatrzymywania w chwili popełnienia przestępstwa, podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub próbę zatarcia śladów, a także do użycia broni "w sytuacjach tego wymagających na zasadach określonych przez agencję...". Dyspozycje te naruszały zasady legalności działania.

Na tle przedstawionej skali działalności podmiotów gospodarczych, świadczących usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne, dane odnośnie tego problemu, uzyskane z Głównego Urzędu Statystycznego, przedstawiają się następująco:

Lp.	Województwo	Ilość podmiotów
1	2	3
1.	stołeczne warszawskie	842
2.	białskopodlaskie	21
3.	białostockie	40
4.	bielskie	63

²⁵ Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 146/Sztab Gen. z dnia 28 grudnia 1995 r. (nie publikowane).

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

26

1	2	3
5.	bydgoskie	103
6.	chełmskie	18
7.	ciechanowskie	24
8.	częstochowskie	60
9.	elbląskie	45
10.	gdańskie	157
11.	gorzowskie	62
12.	jeleniogórskie	49
13.	kaliskie	37
14.	katowickie	515
15.	kieleckie	59
16.	konińskie	14
17.	koszalińskie	48
18.	krakowskie	128
19.	krośnieńskie	16
20.	legnickie	53
21.	leszczyńskie	25
22.	lubelskie	49
23.	łomżyńskie	10
24.	łódzkie	195
25.	nowosądeckie	29
26.	olsztyńskie	62
27.	opolskie	62
28.	ostrołęckie	25
29.	pilskie	34
30.	piotrkowskie	24
31.	płockie	51
32.	poznańskie	224
33.	przemyskie	16
34.	radomskie	43
35.	rzyszowskie	24
36.	siedleckie	32
37.	sieradzkie	11
38.	skierniewickie	26
39.	słupskie	84
40.	suwalskie	24
41.	szczecińskie	117
42.	tarnobrzeskie	15
43.	tarnowskie	28
44.	toruńskie	39
45.	wałbrzyskie	55

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

27

1	2	3
46.	włocławskie	26
47.	wrocławskie	173
48.	zamojskie	6
49.	zielonogórskie	77
	O g ó ł e m	3.940

Przedstawione dane różnią się o 2.295, tj. o 36,7 % od danych ustalonych w Departamencie Administracyjnym MSW na dzień 31 maja 1996 r. (6.259 koncesji). Spośród zarejestrowanych w GUS w systemie REGON podmiotów prowadzących działalność w zakresie inwigilacji i ochrony²⁶ znajdowały się 24 podmioty sektora publicznego. W 5 przypadkach odnosiło się to do jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, dla których organem założycielskim były organy administracji państwowej, w 2 - do państwowych jednostek organizacyjnych, w 4 - do jednostek organizacyjnych komunalnych, w pozostałych zaś do spółek prawa handlowego, w których zaangażowany był kapitał skarbu państwa. Wśród wymienionych podmiotów, które prowadziły działalność usługową w zakresie ochrony osób i mienia były m.in. Państwowa Straż Rybacka, Straż Miejska oraz Zakłady Pomocnicze Urzędów Rejonowych.

Niezależnie od powyższego stwierdzono, iż działalność taką prowadziły również niektóre komendy wojewódzkie Policji i Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe w zakresie usług konwojowych oraz Biuro Ochrony Rządu w zakresie ochrony osób i mienia.

²⁶ Dane oparte na informacji GUS przedstawionej według Europejskiej Klasyfikacji Działalności, opatrzonej Nr 74.60 i dotyczącej inwigilacji i ochrony. Klasa ta obejmuje sprawdzanie przeszłości osób, poszukiwanie osób zaginionych, poszukiwanie sprawców kradzieży i malwersacji, identyfikację podpisów, pism, nadzór i ochronę osób i mienia, działalność detektywów hotelowych i sklepowych, obsługiwanie elektronicznych i mechanicznych urządzeń ochrony, ochronę transportu pieniędzy i kosztowności oraz doradztwo w zakresie ochrony przemysłowej - jako główna lub drugorzędna działalność, w tym także w odniesieniu do podmiotów, w stosunku do których do rejestru REGON nie jest wpisany symbol organu rejestrowego dlatego, że konstituował je wpis np. do rejestru handlowego w sądzie, koncesja była wówczas dla rejestru REGON dokumentem dodatkowym, nie zapisywanym obecnie w zbiorach REGON.

2.2. Problematyka zatrudnienia w podmiotach działających w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych.

Zgodnie z art.5 ustawy o działalności gospodarczej, podmiot gospodarczy może zatrudniać pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia. Norma ta, chociaż właściwa co do zasady, w odniesieniu do niepaństwowych formacji uzbrojonych uniemożliwia organowi koncesyjnemu wpływanie na skalę zatrudnienia w tych formacjach. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że w Departamencie Administracyjnym MSW brak było danych statystycznych dotyczących tego zagadnienia. Jedynym wymogiem jaki stawiał organ koncesyjny wnioskodawcom, był zakaz zatrudniania osób uprzednio karanych za przestępstwa umyślne. Ocena respektowania przez podmioty tego zakazu była w praktyce niemożliwa, ze względu na znikomą ilość przeprowadzonych kontroli tych podmiotów (151 kontroli na 6.259 koncesji). Danymi odnośnie tego problemu nie dysponowały także jednostki organizacyjne Policji i Urzędu Ochrony Państwa.

Według oceny szacunkowej Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 czerwca 1995 r. podmioty, o których mowa, zatrudniały ponad 100 tys. pracowników²⁷, zaś według szacunków Polskiej Izby Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia, prywatne firmy ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych zatrudniały ponad 250 tys. pracowników²⁸, Natomiast, z danych Głównego Urzędu Statystycznego przekazanych na potrzeby kontroli NIK wynikało, iż 3.916 podmiotów prywatnych działających w klasie 74.60²⁹, zatrudniało 46.870 osób, z tego 2.925 podmiotów zatrudniało do 5 pracowników, 873 podmioty od 6 do 50; 109 podmiotów od 51 do 500 i 9 podmiotów ponad 500 osób. W ostatniej grupie 3 podmioty prowadziły działalność na terenie województwa stołecznego, 1 - gdańskiego, 1 - krakowskiego, 1 - opolskiego, 1 -

²⁷ Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych z czerwca 1995 r. w związku z wprowadzeniem do porządku obrad 49 posiedzenia Sejmu, na wniosek Klubu Parlamentarnego Unii Pracy punktu: "Informacja Ministra Spraw Wewnętrznych o funkcjonowaniu agencji ochrony mienia i osób".

²⁸ Pismo Polskiej Izby Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia z dnia 1 kwietnia 1996 r. skierowane do Prezesa Rady Ministrów .

²⁹ przypis 26.

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

29

poznańskiego, 1 - rzeszowskiego i 1 - wrocławskiego. Szczegółowe dane w tym zakresie ilustruje poniższa tabela:

Lp.	Województwo	Ogółem	Liczba podmiotów zatrudniających				Liczba pracujących ogółem
			do 5	6-50	51-500	od 501	
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	stołeczne warszawskie	840	614	204	19	3	11433
2.	bialskopodlaskie	21	16	5	-	-	108
3.	białostockie	40	38	2	-	-	119
4.	bielskie	62	46	15	1	-	609
5.	bydgoskie	101	68	31	2	-	748
6.	chełmskie	18	15	3	-	-	65
7.	ciechanowskie	24	19	5	-	-	187
8.	częstochowskie	60	44	14	2	-	427
9.	elbląskie	45	33	12	-	-	342
10.	gdańskie	154	110	37	6	1	2160
11.	gorzowskie	61	47	13	1	-	414
12.	jeleniogórskie	49	38	10	1	-	372
13.	kaliskie	37	30	7	-	-	190
14.	katowickie	514	351	141	22	-	6634
15.	kieleckie	58	45	13	-	-	354
16.	konińskie	14	13	1	-	-	39
17.	koszalińskie	48	40	8	-	-	180
18.	krakowskie	128	85	37	5	1	4127
19.	krośnieńskie	16	14	1	1	-	93
20.	legnickie	52	32	15	5	-	858
21.	leszczyńskie	23	21	2	-	-	82
22.	lubelskie	48	45	2	1	-	163
23.	łomżyńskie	10	8	2	-	-	74
24.	łódzkie	194	130	58	6	-	1975
25.	nowosądeckie	29	25	4	-	-	122
26.	olsztyńskie	62	53	8	1	-	257
27.	opolskie	61	44	14	2	1	1233
28.	ostrołęckie	25	17	8	-	-	134
29.	pilskie	34	24	8	2	-	285
30.	piotrkowskie	24	15	7	2	-	392
31.	płockie	51	37	11	3	-	667
32.	poznańskie	223	165	48	9	1	4275
33.	przemyskie	15	12	3	-	-	94
34.	radomskie	43	38	5	-	-	128

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

30

1	2	3	4	5	6	7	8
35.	rzeszowskie	24	14	9	-	1	825
36.	siedleckie	32	26	5	1	-	366
37.	sieradzkie	11	9	2	-	-	45
38.	skierniewickie	26	21	3	2	-	483
39.	śląskie	82	74	7	1	-	776
40.	suwalskie	24	22	-	2	-	180
41.	szczecińskie	117	88	27	2	-	817
42.	tarnobrzeskie	15	11	3	1	-	163
43.	tarnowskie	28	19	8	1	-	447
44.	toruńskie	38	33	4	1	-	183
45.	wałbrzyskie	55	39	15	1	-	432
46.	włocławskie	26	20	4	2	-	528
47.	wrocławskie	172	147	20	4	1	1926
48.	zamojskie	6	4	2	-	-	48
49.	zielonogórskie	76	66	0	-	-	311
	O g ó ł e m	3916³⁰	2925	873	109	9	46870

Przeprowadzona w dwóch agencjach ochrony kontrola NIK³¹ oraz analiza materiałów pokontrolnych Departamentu Administracyjnego MSW, a także materiałów Komendy Głównej Policji wykazały, iż pracownicy agencji ochrony zatrudniani byli przez pracodawców na podstawie stałych umów o pracę oraz umów-zleceń. Ustalono, iż podmioty gospodarcze zatrudniały również tych samych pracowników, w tym samym okresie na podstawie umów o pracę i umów-zleceń. Właściciele firm przyjmowali także osoby nie przygotowane do wykonywania zadań ochronnych, zarówno od strony psychicznej, jak i posiadanych umiejętności. Kandydaci na agentów ochrony nabywali "kwalifikacje" na kilkudniowych kursach, często prowadzonych przez osoby do tego nie przygotowane. W wielu firmach, w celu obniżenia kosztów ponoszonych na ZUS, zatrudniano emerytów. Ponadto zatrudniano również osoby karane uprzednio za przestępstwa umyślne. Nie wszystkie podmioty zgłaszały fakt działalności firmy w PIP i ZUS.

³⁰ Dane nie obejmują 24 podmiotów gospodarczych sektora publicznego (3.916 + 24 + 3.940).

³¹ Kontrolę tę przeprowadzono w związku z realizacją przez agencje zadań zleconych przez państwowe jednostki organizacyjne.

Kontrola wykazała, że właściciele firm ochroniarskich i zatrudniani przez nich pracownicy wchodzili w kolizję z prawem. Ustalenie pełnej liczby przestępstw lub naruszeń prawa, których dopuścili się pracownicy firm ochroniarskich, na podstawie danych Policji, nie było możliwe. Wynikało to z faktu, iż do października 1995 r. w Rejestracyjnym Systemie Informatycznym "Temida"³², nie występowała kategoria "pracownik ochrony". Pojęcie to wprowadzono pod koniec 1995 r. tylko dla wybranych rodzajów przestępstw, przy czym w stosowanym programie nie ma możliwości wyszukania tego rekordu.

Z danych przekazanych przez Gabinet Ministra Sprawiedliwości³³ wynikało, iż Prokuratura Krajowa i prokuratury apelacyjne, w latach 1994-1995 i do 31 maja 1996 r., objęły swym postępowaniem 64 zawiadomienia o przestępstwach popełnionych przez pracowników firm ochroniarskich. Dane dotyczące przebiegu postępowań w tych przypadkach przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Prokuratury Apelacyjne	Liczba doniesień	Sposób załatwienia				
			postępowanie przygotowawcze w toku	umorzenia	wniesione akty oskarżenia	postępowanie sądowe w toku	postępowanie sądowe zakończone wyrokami
1.	Warszawa	11	-	4	7	6	1
2.	Wrocław	4	2	-	2	2	-
3.	Białystok	1	-	-	1	-	1
4.	Katowice	7	-	4	3	-	3
5.	Gdańsk	27	7	10	10	brak danych	
6.	Rzeszów	4	-	4	-	-	-
7.	Kraków	2	-	1	1	-	1
8.	Lublin	8	-	1	7	6	1
	R a z e m	64	9	24	31	14	7

Z materiałów wynikało, że prokuratury prowadziły postępowania, w ramach których pracownicy firm ochroniarskich podejrzani byli o dokonanie: napadów rabunkowych, grożenia osobom użyciem broni palnej, włamań, kradzieży, wymuszeń rozbójniczych, bezprawnego windykowania długów, przyjmowania korzyści majątkowych od sprawców

³² Jest to komputerowa baza danych statystyki policyjnej jednolita w skali kraju.

³³ Pismo Dyrektora Gabinetu Ministra Sprawiedliwości Nr GM-III W 23/96 z dnia 30 sierpnia 1996 r.

przestępstw, grózb karalnych, pobić, pobić ze skutkiem śmiertelnym oraz porwań. Na przykład: jeden z pracowników firmy ochroniarskiej groził osobie pokrzywdzonej "wywiezieniem do lasu, przywiązaniem do drzewa i zakopaniem w ziemi". Pracownicy jednej z agencji ochrony wzięli udział w porwaniu dziecka i pobiciu jego ojca i matki ojca w ten sposób, że bili ich, wykręcali ręce, kopali, a gdy mężczyzna położył się na masce samochodu, w którym znajdowało się jego uprowadzone małoletnie dziecko, został zepchnięty na jezdnię w czasie szybkiej jazdy poprzez gwałtowne hamowanie pojazdu.

W trakcie kontroli NIK ustalono także, iż właściciel jednej z firm ochrony osób i mienia w Warszawie prowadził działalność na rzecz obcego wywiadu, za co został skazany prawomocnym wyrokiem sądu. W Krakowie pracownicy agencji detektywistycznej czerpali korzyści z nierządu, zaś zatrudnieni w innym z podmiotów koncesjonowanych podkładali urządzenia wybuchowe i zapalające oraz dokonywali bezpośrednich podpaleń mieszkań. Ponadto, w czasie trwania kontroli NIK, w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie funkcjonariusze tej komendy udaremnili próbę napadu na konwojowane wartości pieniężne jednego z banków. Sprawcami napadu byli pracownicy firmy ochroniarskiej konwojującej mienie wspomnianego banku. Posługiwali się oni podrobionymi dokumentami i wyposażeni byli w trzy jednostki broni maszynowej oraz broń palną krótką. Także w czasie trwania kontroli NIK w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu pracownik jednej z firm wykonujących usługi w zakresie ochrony osób i mienia, będąc pod wpływem alkoholu, oddał kilka strzałów z broni palnej w radiowóz policyjny.

Oдноśnie struktury zatrudnienia ustalono np., iż według danych komend wojewódzkich Policji, w województwie krakowskim większość firm prowadzona jest lub zatrudnia byłych pracowników MON i MSW. Na 246 wydanych koncesji, 33 przypadły na byłych funkcjonariuszy i żołnierzy, co stanowiło 13,4% ogółu wydanych koncesji. Na 53 podmioty zatrudniające pracowników posiadających pozwolenia na broń, 20 prowadzonych było przez byłych funkcjonariuszy MSW, zaś 13 przez byłych żołnierzy zawodowych, co stanowiło 62,2% tych firm. W województwie katowickim na 560 wydanych koncesji, 148 udzielono byłym funkcjonariuszom resortu spraw wewnętrznych, zaś 7 byłym żołnierzom zawodowym. Stanowiło to 27,6% wydanych koncesji. W województwie wrocławskim na

217 wydanych koncesji, byli funkcjonariusze resortu spraw wewnętrznych otrzymali 78, zaś byli żołnierze zawodowi - 23. Ogółem stanowiło to 46,0% koncesji udzielonych w tym województwie.

Zgodnie z art.8 ust.3 ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (obecnie art.7 ust.1 ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji), funkcjonariusze i pracownicy jednostek organizacyjnych MSW, Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej nie mogą uczestniczyć w żadnej działalności, w tym gospodarczej, jeżeli działalność ta mogłaby prowadzić do wykorzystania autorytetu urzędowego, informacji służbowych, bądź środków publicznych do celów pozasłużbowych, albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem. Jednocześnie przepisy ustaw szczegółowo regulujących działalność wyżej wymienionych formacji, wymagały uzyskania zezwolenia stosownego przełożonego na podjęcie przez funkcjonariusza zajęcia zarobkowego poza służbą. Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie okólnym Nr 3 z dnia 24 września 1991 r. w sprawie podejmowania działalności zarobkowej przez funkcjonariuszy³⁴ postanowił, iż przełożony nie powinien wyrażać zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą w przypadku, gdy zajęcie to wiązałoby się z działalnością firmy świadczącej usługi ochrony osób i mienia.

Z danych przekazanych na potrzeby kontroli NIK przez KGP i KGSG wynikało, że w latach 1994-1995 i do 31 maja 1996 r. w Policji i Straży Granicznej właściwi przełożeni wyrażali zgodę na zatrudnianie się funkcjonariuszy w podmiotach koncesjonowanych. I tak: w Policji zgodę taką uzyskało 167 funkcjonariuszy (w tym 157 w województwie opolskim, 3 w województwie jeleniogórskim, 3 w województwie stołecznym oraz po 1 w województwie ostrołęckim, Wyższej Szkole Oficerskiej Policji w Szczytnie, Szkole Policji w Pile oraz Szkole Policji w Słupsku)³⁵.

W latach 1994-1995 i do 31 maja 1996 r. za podjęcie pracy w podmiotach koncesjonowanych bez zgody właściwych przełożonych ukarano dyscyplinarnie 9

³⁴ Pismo okólnie Nr 2 z dnia 24 września 1991 r. (nie publikowane).

³⁵ Stanowiło to 13,03% posiadających zgodę na dodatkowe zatrudnienie (1.281 osób).

funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji, 1 funkcjonariusza z Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku oraz 1 z Komendy Rejonowej Policji w Szczecinie-Śródmieściu. W trakcie kontroli ustalono, że w 1994 r. 6 funkcjonariuszy Wydziału Antyterrorystycznego Komendy Stołecznej Policji odsuniętych zostało czasowo od wykonywania jakichkolwiek zadań służbowych "w związku z napływającymi do kierownictwa Wydziału Antyterrorystycznego sygnałami o podejmowaniu przez policjantów tej jednostki nielegalnej pracy związanej z ochroną osób i lokali".

Ponadto w dniu 5 września 1996 r. Komendant Stołeczny Policji ukarał dyscyplinarnie 7 funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji w związku z ich nielegalnym zatrudnieniem w jednej z agencji ochrony mienia i osób w Warszawie. Fakt ten ujawniono w związku z zajściami, jakie miały miejsce w sierpniu 1996 r. przez dworcem PKP w Terespolu. Niezależnie od powyższego kontrola NIK wykazała, iż 3 policjantów z Komendy Stołecznej Policji zatrudnionych było bez stosownej zgody przełożonych w innej agencji ochrony mienia. Ustalono również, że w Inspektoracie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na stanowisku naczelnika wydziału zatrudniona była osoba posiadająca udziały w podmiotach gospodarczych działających w zakresie ochrony osób i mienia oraz że posiadała zgodę na dodatkowe zatrudnienie w jednym z podmiotów, którego była współwłaścicielem.

Według danych uzyskanych z komend wojewódzkich Policji, 97 funkcjonariuszy posiadało zgodę przełożonych na prowadzenie szkoleń w koncesjonowanych firmach ochrony lub szkołach detektywów i pracowników ochrony³⁶. Ponadto jednostki organizacyjne Policji zaopiniowały 57 programów szkolenia w zakresie ochrony osób i mienia. Dane dotyczące liczby policjantów ukaranych dyscyplinarnie za podjęcie pracy oraz prowadzących szkolenie w podmiotach gospodarczych świadczących usługi ochrony osób i mienia oraz szkołach detektywów i pracowników ochrony w okresie 1994-1995 i do dnia 5 września 1996 r. ilustruje poniższa tabela:

³⁶ Prowadzenie szkoły detektywów i pracowników ochrony nie jest objęte obowiązkiem uzyskania koncesji.

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

35

Lp.	Województwo	Liczba policjantów				Ilość programów szkolenia w zakresie ochrony osób i mienia konsultowanych (opiniowanych przez jedn.organiz. Policji)
		zatrudnionych w koncesjon. firmach ochrony osób i mienia za zgodą KGP (KWP)	nielegalnie zatrudnionych	ukaranych dyscyplin.za podjęcie pracy w firmach ochrony lub szkołach detektywów i prac.ochrony	prowadzących szkolenie w koncesjonowanych firmach ochrony lub szkołach detektywów i prac.ochr.	
1	2	3	4	5	6	7
1.	stołeczne warszawskie	3	3	16	2	-
2.	bialskopodlaskie	-	-	-	4	-
3.	bielskie	-	-	-	1	-
4.	ciechanowskie	-	-	-	2	-
5.	częstochowskie	-	-	-	4	2
6.	gorzowskie	-	-	-	4	1
7.	jeleniogórskie	3	-	-	4	1
8.	kieleckie	-	-	-	2	-
9.	koszalińskie	-	-	-	3	-
10.	krakowskie	-	-	-	12	1
11.	leszczyńskie	-	-	-	1	1
12.	lubelskie	-	-	-	2	2
13.	łomżyńskie	-	-	-	2	-
14.	nowosądeckie	-	-	-	2	-
15.	olsztyńskie	-	-	-	1	1
16.	opolskie	157	-	-	9	1
17.	ostrołęckie	1	-	-	-	-
18..	płockie	-	-	-	2	3
19.	poznańskie	-	-	-	8	-
20.	rzeszowskie	-	-	-	4	-
21.	śląskie	-	-	-	4	1
22.	szczecińskie	-	-	-	5	-
23.	toruńskie	-	-	-	1	-
24.	wałbrzyskie	-	-	-	2	-
25.	wrocławskie	-	-	-	5	1
26.	WSO w Szczytnie	1	-	-	1	-
27.	Szkoła Policji w Pile	1	-	-	1	-
28.	Szkoła Policji w Słupsku	1	-	-	1	-
29.	KGP Warszawa	-	-	-	8	42
	O g ó ł e m	167	3	16	97	57

Ujawnione przypadki nielegalnego zatrudniania się funkcjonariuszy Policji w podmiotach gospodarczych świadczących usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych świadczą o istnieniu tego zjawiska, jednak jego skalę, trudno obecnie określić.

Kontrola wykazała, iż w Straży Granicznej właściwy przełożony wydał jedną zgodę na dodatkowe zatrudnienie w koncesjonowanych podmiotach gospodarczych oficerowi Straży Granicznej (w trakcie kontroli zgoda została cofnięta). Z danych uzyskanych w czasie kontroli wynikało ponadto, iż koncesjonowane podmioty gospodarcze, działające w rejonie przejść granicznych zatrudniały byłych funkcjonariuszy SG, w tym zwolnionych dyscyplinarnie ze służby. Określenie skali tego zjawiska było jednak niemożliwe.

Zatrudnianie się żołnierzy zawodowych poza służbą reguluje ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych³⁷. Stosownie do treści art.49 ust.3 ustawy, dowódca jednostki wojskowej może zezwolić żołnierzowi zawodowemu na wykonywanie pracy zarobkowej, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem zadań służbowych przez żołnierza oraz wpływa dodatnio na podwyższanie jego kwalifikacji, a także nie narusza prestiżu zawodowego żołnierza. Z danych Departamentu Kadr MON wynikało, iż w latach 1994-1995 i do 31 maja 1996 r. zgodę na dodatkowe zatrudnienie uzyskało 1.863 żołnierzy zawodowych, w tym 1.663 oficerów, 153 chorążych i 47 podoficerów. Z liczby tej 71 oficerów, chorążych i podoficerów zawodowych posiadało zgodę na dodatkowe zatrudnienie w podmiotach gospodarczych prowadzących działalność w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych. Stanowiło to 3,81% ogółem wydanych zgód. I tak w: - Pomorskim Okręgu Wojskowym zgodę taką otrzymał - 1 żołnierz;

- Śląskim Okręgu wojskowym	- 12 żołnierzy;
- Warszawskim Okręgu Wojskowym	- 1 żołnierz;
- Wojskach Lotniczych i Obrony Powietrznej	- 2 żołnierzy;
- Marynarce Wojennej	- 3 żołnierzy;
- instytucjach centralnych MON	- 26 żołnierzy;
- Sztabie Generalnym WP	- 14 żołnierzy;

³⁷ Dz.U. z 1992 r. Nr 8, poz.31 ze zm.

- jednostkach dydaktycznych resortu - 12 żołnierzy.

r a z e m - 71 żołnierzy

Niezależnie od powyższego kontrola wykazała, iż szef Zarządu Operacyjno-Planistycznego Sztabu Generalnego WP w okresie od września 1994 r. do czerwca 1995 r., bez stosownej zgody, pełnił funkcję członka rady nadzorczej jednej z agencji ochrony mienia zaś oficer etatowy tego Zarządu zatrudniony był na stanowisku dyrektora tej agencji, bez stosownego zezwolenia przełożonych. W skład rady nadzorczej tej agencji wchodził również, bez wymaganej zgody, były szef Wojewódzkiego Wojskowego Inspektoratu Obrony Cywilnej. Dodać należy, że przewodniczącym rady nadzorczej wspomnianej agencji był generał w stanie spoczynku. Ustalono ponadto, że w agencji tej na 99 zatrudnionych, 31 stanowili byli żołnierze zawodowi, 38 żołnierze zawodowi, 5 emerytowani policjanci, 3 funkcjonariusze Policji (KSP) oraz 26 pracowników nie związanych z resortem obrony narodowej i resortem spraw wewnętrznych. Zwraca uwagę fakt zatrudnienia 38 żołnierzy zawodowych w kontekście wyżej przedstawionych danych Departamentu Kadr MON, z których wynika, iż w ramach Warszawskiego Okręgu Wojskowego zgodę na zatrudnienie w agencji ochrony wydano 1 żołnierzowi.

2.3. Wyposażenie w broń palną i gazową osób zatrudnionych w podmiotach świadczących usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych³⁸ stanowi m.in., iż broń palną krótką wolno posiadać tylko na podstawie pozwolenia wydanego przez organy Policji (art.1 ust.1 i art.4 ust.1) oraz, że organy Policji wydają pozwolenia na broń, jeżeli okoliczności faktyczne, na które powołuje się osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń, uzasadniają wydanie takiego pozwolenia (art.5 ust.1). Zgodnie z

³⁸ Dz.U. Nr 6, poz.43.

wydanym, na podstawie tej ustawy, rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych³⁹ organem Policji właściwym do wydawania pozwoleń na broń jest komendant wojewódzki (stołeczny) Policji. Pozwolenia te wydawane są według zunifikowanych wzorów, określonych w załączniku do rozporządzenia.

Kontrola wykazała, że komendanci wojewódzcy Policji do dnia 30 czerwca 1996 r. wydali 12.195 decyzji zezwalających osobom fizycznym na posiadanie broni palnej krótkiej. Z liczby tej, ze względu na fakt zatrudnienia w koncesjonowanej agencji ochrony i konwojowanie wartości pieniężnych, pozwolenia na broń palną krótką uzyskało 8.003 osoby, tj. 65,5% pozwoleń. Odnośnie broni gazowej ustalono, że do 30 czerwca 1996 r. komendanci wojewódzcy Policji wydali 237.671 pozwoleń na tę broń. Komendy nie posiadały natomiast informacji co do ilości wydanych pozwoleń ze względu na fakt zatrudnienia w agencji ochrony. Stwierdzono ponadto, iż komendy wojewódzkie Policji w Gorzowie, Legnicy i Wałbrzychu nie dysponowały żadną ewidencją w tym zakresie.

Kontrola wykazała również, że w celu ochrony osobistej w związku z prowadzeniem koncesjonowanej agencji ochrony mienia lub zatrudnieniem w takiej agencji, komendanci wojewódzcy Policji w Wałbrzychu, Poznaniu i Warszawie zezwalali na rejestrację broni o cechach broni maszynowej, co było niezgodne z powołaną ustawą. Szczegółowe dane w tym zakresie, w ujęciu terytorialnym, ilustruje poniższe zestawienie:

Lp.	Województwo	Ilość pozwoleń na broń palną:			
		krótką	maszynową		
			Scorpion	UZI	Glauberyt
1	2	3	4	5	6
1.	stołeczne warszawskie	527	-	2	1
2.	białkopodlaskie	81	-	-	-
3.	białostockie	97	-	-	-
4.	bielskie	241	-	-	-
5.	bydgoskie	158	-	-	-
6.	chełmskie	17	-	-	-
7.	ciechanowskie	142	-	-	-

³⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. w sprawie określenia organów właściwych do wydania pozwoleń na broń, ustalenia wzorów pozwoleń na broń oraz określenia istotnych części broni i amunicji (Dz.U. Nr 76, poz.452 ze zm.).

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

39

1	2	3	4	5	6
8.	częstochofskie	185	-	-	-
9.	elbląskie	79	-	-	-
10.	gdańskie	167	-	-	-
11.	gorzowskie	232	-	-	-
12.	jeleniogórskie	147	-	-	-
13.	kaliskie	78	-	-	-
14.	katowickie	619	-	-	-
15.	kieleckie	22	-	-	-
16.	konińskie	22	-	-	-
17.	koszalińskie	89	-	-	-
18.	krakowskie	765	-	-	-
19.	krośnieńskie	43	-	-	-
20.	legnickie	160	-	-	-
21.	leszczyńskie	27	-	-	-
22.	lubelskie	66	-	-	-
23.	łomżyńskie	25	-	-	-
24.	łódzkie	434	-	-	-
25.	nowosądeckie	35	-	-	-
26.	olsztyńskie	173	-	-	-
27.	opolskie	234	-	-	-
28.	ostrołęckie	250	-	-	-
29.	pilskie	54	-	-	-
30.	piotrkowskie	157	-	-	-
31.	płockie	91	-	-	-
32.	poznańskie	656	1	1	5
33.	przemyskie	59	-	-	-
34.	radomskie	113	-	-	-
35.	rzeszowskie	115	-	-	-
36.	siedleckie	394	-	-	-
37.	sieradzkie	59	-	-	-
38.	skierniewickie	430	-	-	-
39.	śląskie	22	-	-	-
40.	suwalskie	77	-	-	-
41.	szczecińskie	127	-	-	-
42.	tarnobrzskie	34	-	-	-
43.	tarnowskie	39	-	-	-
44.	toruńskie	131	-	-	-
45.	wałbrzyskie	137	1	-	-
46.	włocławskie	33	-	-	-
47.	wrocławskie	380	-	-	-
48.	zamojskie	33	-	-	-

**Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej
nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi.**

40

1	2	3	4	5	6
49.	zielonogórskie	247	-	-	-
R a z e m		8.003	2	3	6

Z zestawienia wynika, iż najwięcej pozwoleń na broń uzyskały osoby będące właścicielami agencji ochrony lub zatrudnione przez te osoby w województwach: poznańskim - 656 pozwoleń (8,2% ogółem wydanych), katowickim - 619 (7,7%), warszawskim - 527 (6,6%), łódzkim - 434 (5,4%) oraz skierniewickim - 430 (5,3%).

Odnosząc ilość wydanych w danym województwie pozwoleń na broń do ilości podmiotów, które uzyskały na jego terenie koncesję na wykonywanie działalności w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych stwierdzić należy, iż proporcjonalnie największą ilością broni dysponowały osoby zatrudnione w agencjach ochrony i zamieszkałe w województwach: siedleckim - 394 pozwolenia na 28 wydanych koncesji, tj. 14,7 pozwoleń na 1 koncesję; skierniewickim - 430 pozwoleń na 38 wydanych koncesji, tj. 11,3 pozwoleń na 1 koncesję; sieradzkim - 59 pozwoleń na 8 wydanych koncesji, tj. 7,3 pozwoleń na 1 koncesję; ostrołęckim - 250 pozwoleń na 38 wydanych koncesji, tj. 6,5 pozwoleń na 1 koncesję; piotrkowskim - 157 pozwoleń na 37 wydanych koncesji, tj. 4,2 pozwoleń na 1 koncesję oraz ciechanowskim - 142 pozwolenia na 40 wydanych koncesji, tj. 3,5 pozwolenia na 1 koncesję⁴⁰

Województwa: ostrołęckie, siedleckie, skierniewickie i ciechanowskie sąsiadują z województwem stołecznym, zaś piotrkowskie i sieradzkie z łódzkim. Sądzić należy, iż znaczną ilość pozwoleń na broń wydanych w wyżej wymienionych województwach otrzymały osoby na stałe w nich zamieszkałe, zatrudnione jednak w Warszawie bądź Łodzi. Relatywnie dużo pozwoleń na broń otrzymały również osoby zatrudnione w podmiotach gospodarczych prowadzących działalność w zakresie ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych, zamieszkałe w niektórych województwach przygranicznych. I tak, w województwie białkopodlaskim - 81 pozwoleń (21 wydanych koncesji), bielsko-bialskim - 241 pozwoleń (92 wydane koncesje), jeleniogórskim - 147 pozwoleń (42 wydane koncesje),

opolskim - 234 pozwolenia (92 wydane koncesje), zielonogórskim - 247 pozwoleń (89 wydanych koncesji), legnickim - 160 pozwoleń (80 wydanych koncesji).

W zakresie procedowania komend wojewódzkich Policji przy udzielaniu pozwoleń na broń ustalono, iż Komendant Główny Policji w piśmie Nr E IIb-2007/92 z dnia 28 grudnia 1992 r., skierowanym do komendantów wojewódzkich Policji stwierdził, że przepisy art.5 ust.1 ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych mają charakter uznaniowy, co oznacza, iż oceny argumentów przedstawionych przez podmiot wnioskujący o wydanie pozwolenia dokonuje - w oparciu o zebrany materiał dowodowy - organ administracji państwowej, którym jest komendant wojewódzki Policji. Wobec powyższego Komendant Główny Policji, kierując się "zasadą uznania administracyjnego", określił wymogi, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o pozwolenie na broń. Przedstawione poniżej kryteria zalecił wprowadzić od dnia 1 stycznia 1993 r. w stosunku do osób, które będą składały nowe wnioski o wydanie pozwolenia na broń. W odniesieniu do osób, którym pozwolenia zostały już wydane, wymienione kryteria zalecił stosować po upływie terminu ważności pozwolenia. I tak:

- *odnośnie broni palnej krótkiej obowiązywały następujące kryteria kolejności:*

1. właściciele i pracownicy koncesjonowanych agencji ochrony mienia, zatrudnieni na stałe (na umowę-zlecenie), przynajmniej na 1/2 etatu, bezpośrednio uczestniczący w konwojach mienia znacznej wartości;
2. osoby prowadzące kantory wymiany walut;
3. osoby prowadzące sklepy i hurtownie obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, na podstawie koncesji wydanej przez MSW oraz Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą;
4. właściciele zakładów i sklepów jubilerskich, prowadzących obrót metalami i kamieniami szlachetnymi;

⁴⁰ Przykładowo w województwie stołecznym na 527 pozwoleń na broń przypadały 2.524 koncesje, co w porównaniu dawało 0,2 pozwolenia na 1 koncesję.

5. funkcjonariusze resortu spraw wewnętrznych w przypadku udokumentowania realnego zagrożenia życia, wynikającego z charakteru pełnionej służby potwierdzonego przez bezpośredniego przełożonego;
6. inne osoby, których argumenty przedstawione we wniosku, a potwierdzone w toku postępowania administracyjnego dają - w ocenie organu Policji - podstawę do uznania szczególnego zagrożenia życia lub zdrowia.

W odniesieniu do osób określonych w punkcie 2 i 3 zalecono stosować powyższe kryteria wyłącznie do tych, którzy bezpośrednio biorą udział w tej działalności;

- *odnośnie broni gazowej (rewolwerów, pistoletów, ręcznych miotaczy gazu) i elektrycznej:*

1. osoby zatrudnione w agencjach ochrony mienia i osób, działających na podstawie koncesji MSW, wykonujące inną działalność niż konwojowanie mienia;
2. taksówkarze;
3. inne osoby, których argumenty przedstawione we wniosku, a potwierdzone w toku prowadzonego postępowania administracyjnego dają - w ocenie organu Policji - podstawę do uznania szczególnego zagrożenia życia bądź zdrowia.

Z powyższego wynika, iż Komendant Główny Policji jako zasadniczą przesłankę warunkującą wydanie pozwolenia na broń przyjął kryterium działalności zarobkowej, w tym na pierwszym miejscu osób zatrudnionych w firmach ochroniarskich. Świadczy o tym również fakt, iż osobom tym na dzień 31 maja 1996 r. wydano aż 65,5 % wszystkich pozwoleń na broń palną. Podkreślić przy tym należy, że powołana uprzednio ustawa o broni i amunicji oraz materiałach wybuchowych nie zawiera regulacji odnoszących się do zasad wydawania pozwoleń na broń w związku z wykonywaniem jakiegokolwiek zawodu. Nie określa zatem szczegółowych zasad jej noszenia, przechowywania oraz używania w związku z wykonywaniem czynności zarobkowych.

2.4. Tryb i zasady udzielania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych.

Jak wykazano w analizie prawnej, organem koncesyjnym odnośnie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych, był Minister Spraw Wewnętrznych (obecnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), a organem właściwym, w imieniu Ministra, w sprawach wydawania decyzji koncesyjnych, był Departament Administracyjny MSW (obecnie Departament Nieruchomości, Zezwoleń i Koncesji MSWiA).

Tryb i zasady udzielania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych określone zostały w art.20 ustawy o działalności gospodarczej. Wynikało z nich, iż udzielenie, odmowa udzielenia i cofnięcie koncesji następuje w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto organ koncesyjny mógł zobowiązać wnioskodawcę do przedstawienia w określonym terminie niezbędnych informacji i dokumentów pozwalających na wydanie stosownej decyzji.

Kontrola wykazała, że Departament Administracyjny MSW, w badanym okresie, nie naruszył zasady legalności działania przy wydawaniu decyzji koncesyjnych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych. Wszystkie decyzje, zarówno przyznające koncesje, ograniczające ich zakres, odmawiające udzielania koncesji lub ją cofające, wydane były zgodnie z przepisami kpa⁴¹ i z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych.

Odnosnie natomiast procedowania przy wydawaniu decyzji koncesyjnych stwierdzono, iż w niektórych przypadkach naruszano zasady legalności i rzetelności działania poprzez przekraczanie terminów określonych w art.35 kpa, przy jednoczesnym niewskazywaniu przyczyn tego opóźnienia, jak również nieprzestrzeganiu obowiązku zawiadomienia strony o niezakończonym w tym terminie oraz podania przyczyn zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy (art.36 § 1 kpa).

⁴¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz.26 ze zm.).

Ustalenia kontroli wykazały również, że przy wydawaniu niektórych koncesji naruszono zasadę celowości działania. I tak, np. w dniu 29 października 1993 r. organ koncesyjny wydał Zarządowi Wojewódzkiemu NSZZ Policjantów w Opolu koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia; w dniu 21 lipca 1992 r. spółka cywilna, założona przez osobę fizyczną oraz Fundację Sportu w Policji "Fair Play", powołaną przez funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji, uzyskała koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, a następnie w dniu 28 grudnia 1992 r. udzielono Fundacji Sportu w Policji "Fair Play" samodzielnej koncesji obejmującej taki sam zakres usług, podczas gdy Zarządowi Wojewódzkiemu NSZZ Policjantów w Płocku oraz Zarządowi Wojewódzkiemu NSZZ Policjantów w Koszalinie, ubiegającym się o koncesje, wydano decyzje odmowne. Działanie takie, zdaniem NIK, naruszało art.8 ust.3 ustawy o Ministrze Spraw Wewnętrznych.

2.5. Zabezpieczenie interesów państwa i obywateli w związku z funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych prowadzących usługi ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne.

Zabezpieczenie interesów państwa i obywateli, w związku z funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych prowadzących usługi ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne, w kontekście ustawowo gwarantowanej wolności działalności gospodarczej, realizowane jest poprzez wydawanie koncesji, kontrolę działalności podmiotów koncesjonowanych oraz wypełnianie zadań ustawowych przez wyspecjalizowane do ochrony tych interesów formacje państwowe.

Kwestia zakresu i form działania niepaństwowych formacji uzbrojonych została szczegółowo omówiona w punktach 2.1. - 2.4. informacji.

Sprawa zaś kontroli działalności podmiotów koncesjonowanych przez organ koncesyjny lub upoważniony i wyspecjalizowany organ państwowy, regulowana jest przez art.22 ustawy o działalności gospodarczej. Przepis ten zawiera m.in. bardzo szeroką delegację, bo uprawniającą organ koncesyjny do kontroli tych podmiotów w zakresie ochrony interesów gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa, a także

ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli (art.22 ust.1 pkt 3). Dokonane w tym zakresie ustalenia kontroli wykazały, że organ koncesyjny w latach 1994-1995 i do 31 maja 1996 r. skontrolował 151 podmiotów świadczących usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne, co stanowiło 2,4% podmiotów działających na dzień 31 maja 1996 r.⁴² W wyniku tych kontroli Departament Administracyjny MSW cofnął lub ograniczył 24 koncesje z powodu naruszeń prawa oraz 103 koncesje ze względu na zaprzestanie działalności gospodarczej. W pozostałych przypadkach, po stwierdzeniu nieprawidłowości w podmiotach kontrolowanych, przesyłano „wezwanie” do usunięcia stwierdzonych uchybień. Ustalono, iż w niektórych wypadkach, w odniesieniu do takich samych kategorii nieprawidłowości, stosowano różne kryteria ich oceny, co skutkowało cofnięciem koncesji lub wezwaniem do usunięcia stwierdzonych uchybień. Dotyczyło to np. niewywiązywania się przez podmiot ze zobowiązań podatkowych, naruszenia nietykalności cielesnej osób oraz dokonania czynu z art.167 § 1 kk.

Ponadto wykazano, iż w niektórych przypadkach brak było dokumentacji pokontrolnej i potwierdzenia, iż podmiot gospodarczy poinformowany został o wynikach kontroli, a na protokołach kontroli 7 podmiotów brak było jakiegokolwiek adnotacji o doręczeniu kontrolowanemu protokołu i zapoznaniu go z jego treścią, co stanowiło naruszenie zasady rzetelności działania.

Kontrola wykazała, że nie wszystkie sygnały napływające od organów administracji państwowej powodowały wszczęcie postępowania kontrolnego we właściwym czasie i wskazanym zakresie. Odnosiło się to np. informacji Urzędu Skarbowego w Zabrzu (wszczęcie postępowania karnoskarbowego w 1992 i 1996 r.) oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach, w związku m.in. z używaniem koncesji przez podmiot niekoncesjonowany, bezprawnym użyczeniem broni palnej oraz używaniem identyfikatorów zbliżonych wzorem do legitymacji policyjnych. Departament Administracyjny MSW przeprowadził jedną kontrolę u posiadacza koncesji (w dniu 3

⁴² W trakcie kontroli NIK, tj. we wrześniu 1996 r., Minister Spraw Wewnętrznych zlecił Policji przeprowadzenie kompleksowej kontroli wytypowanych firm ochroniarskich. Od września 1996 r. do marca 1997 r. Policja skontrolowała w 27 województwach 165 podmiotów (z wytypowanych 579 podmiotów w 47 województwach). Do czasu zakończenia kontroli NIK wyników tych badań nie opracowano.

stycznia 1995 r.). W protokole kontroli nie ustosunkowano się jednak do zarzutów przedstawionych w pismach Urzędu Skarbowego w Zabrze i KWP w Katowicach. Natomiast w dniu 7 lutego 1995 r. jedna ze spółek, której udziałowcem był posiadacz koncesji, pomimo negatywnej opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach, otrzymała koncesję na okres do 6 lutego 1997 r. Ponadto Departament Administracyjny MSW informowany był w latach 1990-1994 przez Komendę Wojewódzką Policji w Częstochowie o prowadzeniu śledztwa w sprawie rozboju, gdzie podejrzanym był właściciel firmy. W 1994 r. informację o wszczęciu postępowania przygotowawczego przeciwko posiadaczowi koncesji przekazała Prokuratura Rejonowa dla Dzielnicy Warszawa-Wola. Departament Administracyjny MSW czynności kontrolne podjął w maju 1995 r. a protokół kontroli sporządzono 14 września 1995 r. Odnośnie skargi dotyczącej działalności posiadacza koncesji, karanego dwukrotnie wyrokiem sądowym za przestępstwo z art. art. 181 §1 kk; 156 § 1 i 2 kk, naczelnik Wydziału II Departamentu Administracyjnego MSW wyjaśnił skarżącemu, że popełnienie przestępstw przez podmiot koncesjonowany, nie mających związku z prowadzoną przez niego działalnością na podstawie koncesji, nie może stanowić podstawy do cofnięcia albo ograniczenia koncesji.

Przypadki powyższe, zdaniem NIK, świadczyły o nierzetelności działania organu koncesyjnego w trakcie wykonywania czynności kontrolnych i niepełnym wykorzystywaniu ustawowych uprawnień, w szczególności wynikających z art.22a ust.1 pkt 3 ustawy o działalności gospodarczej. Podkreślić przy tym należy, iż wszystkie kontrole prowadzone były wyłącznie na skutek skarg osób fizycznych, organów administracji oraz osób prawnych. Ponadto połowę z nich (84) zlecano do wykonania komendantom wojewódzkim Policji.

Natomiast realizacja ustawowych zadań przez wyspecjalizowane formacje państwowe, odnośnie funkcjonowania podmiotów gospodarczych prowadzących usługi ochrony osób i mienia oraz detektywistyczne, według oceny tych formacji, jest utrudniona ze względu na brak ustawowych regulacji prawnych, określających w szczególności zakres, metody i formy pracy tych podmiotów, ich struktury, wyposażenie techniczne, umundurowanie, a przede wszystkim uprawnienia wobec obywateli. Ponadto nie zostały uregulowane zasady nadzoru organów państwowych nad działalnością agencji ochrony osób

i mienia oraz detektywistycznych, a także wymogi kwalifikacyjne w odniesieniu do osób zatrudnianych w tych podmiotach. Brak w warunkach polskich instytucji "licencji w zakresie wykonywania zawodu pracownika ochrony lub detektywa" wpływa szczególnie negatywnie na sposób i jakość wykonywania tych usług.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.

Kontrolę przeprowadzono w 14 jednostkach organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych oraz obrony narodowej, a także w 2 podmiotach gospodarczych realizujących zadania zlecone przez jednostki państwowe. Ponadto zasięgnięto informacji w Głównym Urzędzie Statystycznym, Przedsiębiorstwie Handlu Zagranicznego "Cenzin" Spółka z o.o. oraz Gabinecie Ministra Sprawiedliwości. Kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili w ustawowym terminie zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli. Nie wniesiono również zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych NIK, a wnioski pokontrolne zostały przyjęte do realizacji.

Warszawa, 1997-03-

Opracował:
doradca ekonomiczny
mgr Mariusz FURMANEK

DYREKTOR
DEPARTAMENTU OBRONY NARODOWEJ
I BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Józef DZIEDZIC

Z a t w i e r d z a m

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz WOJCIECHOWSKI

6. Akty prawne

DU 1946.059.323, 10

DU 1957.041.189, 10

DU 1961.006.042, 10

DU 1961.006.043, 6, 7, 38, 41, 43

DU 1961.006.044, 10

DU 1962.065.315, 10

DU 1969.013.096, 46, 47

DU 1988.041.324, 4, 11, 12, 14, 15, 20, 28, 43, 45, 47

DU 1990.030.177, 9

DU 1990.030.180, 9

DU 1990.030.181, 12, 33, 45

DU 1990.049.288, 12

DU 1990.076.452, 38

DU 1990.078.462, 9

DU 1990.084.492, 10

DU 1992.084.426, 9

DU 1996.106.491, 8, 11, 33

DU 1996.157.799, 11

j.t.DU 1973.033.197, 10

j.t.DU 1976.007.036, 9

j.t.DU 1980.009.026, 44

j.t.DU 1992.004.016, 10

j.t.DU 1992.008.031, 8, 36

Zarządzenie Nr 74/Org Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 1 sierpnia 1994 r. (nie publikowane), 25

Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 146/Sztab Gen. z dnia 28 grudnia 1995 r. (nie publikowane), 25