

Dziesięć lat ustawy o ochronie osób i mienia

Co warto zmienić?

Od redakcji

W sierpniu minie dziesiąta rocznica uchwalenia Ustawy o ochronie osób i mienia. Jednym ta ustawa wystarcza, uważają ją za niezłą. Inni ją krytykują, twierdząc, że jej jakość jest dość mierna, jak wielu zresztą innych aktów prawnych. Inne kiepskie przepisy są jednak częściej nowelizowane. Rzadkie poprawki naszego prawa branżowego wynikają nie tylko z powodu specjalnej uległości tej branży wobec państwa, usiłującej dopasować się do niewygodnych lub nieracjonalnych rozwiązań. Do zmian potrzeba było tzw. głośnych wydarzeń medialnych, na których ktoś próbował zbić doraźny kapitał wyborczy, czyli tzw. zapotrzebowania politycznego. Skutecznie dokonane zmiany wynikały głównie z przyszłego członkostwa w UE. Przez te lata odbyło się jednak wiele dyskusji w środowisku i prób poprawienia branżowego prawa (choćby inicjatywa obywatelska, a pod koniec września 2006 r. Departament Zezwoleń i Koncesji MSWiA przedstawił do konsultacji w organizacjach naszej branży własny projekt nowelizacji ustawy – na razie po wielu uwagach, bez dalszego ciągu). Te wcześniejsze próby w większości poległy z powodu przery-

wających ciągłość prac zmian kolejnych ekip politycznych, niechęci urzędników i rozbieżności interesów, także w naszej branży.

Kto nie obserwował tych wysiłków, może pogubić się w chronologii i tłach ówczesnych wydarzeń. Zostawmy jednak historię na boku na rzecz innej oceny. Kolejne ekipy rządzące nie chciały godzić się na uszczuplenie władzy państwa (w przypadku naszego państwa raczej urzędników). I choć czasami pomysły szły w stronę liberalizacji rynku ochrony, to zawsze były hamowane. Czasami stał za tym „strach przed armią uzbrojonych ludzi”. Niekiedy te chęci centralizacyjne tłumaczone są obroną interesu obywateli przed wąskimi interesami korporacyjnymi prezentowanymi przez organizacje branżowe, paradoksalnie przeciwieństwem demokratyczne.

Sprawa inna, istotna dla technicznego sektora branży ochrony – często jest podnoszona krytyka, że ustawa z 1997 r. ustawiła niski poziom wymagań wiedzy i umiejętności do zdobycia formalnego statusu licencjonowanego pracownika zabezpieczenia technicznego.

O to, co należy poprawić lub wymienić, zapytaliśmy przedstawicieli kilku głównych organizacji w naszej branży.

Eugeniusz Winiecki – prezes Polskiej Izby Systemów Alarmowych



Moim zdaniem Ustawa o ochronie osób i mienia nie jest zła i zapędy w kierunku jej całkowitej zmiany nie powinny mieć miejsca. Niewątpliwie to, co można by w niej zmienić czy wyprostować, dotyczy wyraźnego oddzielenia ochrony technicznej od ochrony fizycznej. Dziedziny te bardzo się od siebie różnią i dlatego niektóre wspólne uprawnienia lub obowiązki wynikające z zapisów ustawy są trudne do zrealizowania od strony technicznej lub fizycznej. Wyraźny podział praw i obowiązków ułatwiłby funkcjonowanie firmom.

Co jeszcze można by dopracować? Cała działalność związana z ochroną osób i mienia powinna opierać się wyłącznie na osobach posiadających licencje. Obecnie pracownicy muszą je posiadać wówczas, kiedy pracują w obiektach podlegających obowiązkowej ochronie znajdujących się na listach wojewodów. Osoby, którym powierza się własne mienie, powinny być sprawdzone co najmniej pod kątem karalności. Dla przeciętnego obywatela nie ma znaczenia, czy go okradnie „przypadkowy” złodziej, czy osoba, która przyszła założyć mu system alarmowy. Działalnością naszą powinni więc zajmować się wyłącznie ludzie uczciwi.

Bogdan Tatarowski – prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Zabezpieczeń Technicznych i Zarządzania Bezpieczeństwem POLALARM

Obecna Ustawa funkcjonuje bez większych problemów. Nie chcę szczegółowo odnosić się do jej punktów. Wspomnę tylko o dwóch sprawach, które są oficjalnym stanowiskiem PISA. Postulaty, o które PISA wносиła od 2004 r., zostały uwzględnione przez MSWiA w projekcie obecnej nowelizacji. Dotyczyły one głównie usankcjonowania praktyki udziału specjalistów mających licencję pracownika zabezpieczenia technicznego II stopnia przy opracowywaniu planów ochrony oraz ich ustawowego upoważnienia do takich czynności. W projekcie ustawy zapisano również istotne, z punktu widzenia wiedzy specjalistycznej i kwalifikacji pracownika zabezpieczenia technicznego, warunki wydawania licencji I i II stopnia (ukończenie kursu dla pracownika zabezpieczenia technicznego odpowiedniego stopnia). Jedyną uwagą PISA dotyczyła pominięcia w projekcie nowelizacji ustawy nabytego już uprawnienia – jest w obowiązującej ustawie – do opracowywania projektów zabezpieczeń przez posiadaczy licencji pracownika zabezpieczenia technicznego II stopnia.

Tak więc na tym etapie to, co dało się zrobić, zostało zrobione. Są głosy w środowisku, aby zawód pracownika ochrony uznać za zawód szczególnego zaufania. Ale to otwiera drogę do korporacyjności zawodowej, która w dzisiejszych czasach nie jest mile widziana. Lekarze i adwokaci pracowali nad wyróżnieniem cech takiego szczególnego zaufania latami. W branży ochrony osób i mienia sprawa jest jeszcze trudniejsza, mogłoby się okazać, że połowa pracowników branży nie spełnia wymagań i nie może być zatrudniona. Nie jestem przeciwny pomysłowi, ale trzeba nad nim wiele pracować. Ponadto wydaje mi się, że nie jest to rozwiązanie adresowane do naszej Ustawy o ochronie osób i mienia, a np. do ustawy o zawodach.

W ogóle jestem przeciwny nadmieremu uszczegółowianiu naszego prawa. Uszczegółowienie wymusza kolejne uszczegółowienie i całość ginie w szczegółach. Ustawa ma ogólnie, ale jednoznacznie określać ramy zasad. Wiele spraw, które postulują różne osoby, reguluje klient, a szerzej – wolny rynek.

Na pewno nie można powiedzieć, że Ustawa o ochronie osób i mienia pasuje do dzisiejszej sytuacji gospodarczej, społecznej i międzynarodowej oraz nadąża za rozwojem zagrożeń cywilizacyjnych i powstawaniem nowych specjalności technicznych w zakresie bezpieczeństwa. Nie odzwierciedla także prawdziwego obrazu funkcjonowania branży ochrony osób i mienia oraz społecznego zapotrzebowania na usługi związane z poprawą bezpieczeństwa.

Ustawę tę pisano raczej dla specjalistów, ze wskazaniem głównie na urzędników policyjnych zajmujących się prewencją oraz menedżerów bezpieczeństwa. Nie jest to nadążający za potrzebami przewodnik określający zasady działania branży. Jest to „przewodnik” po warunkach kontrolnych dla organów policyjnych. Ponadto ustawa lub akty stowarzyszone mają błędy niepoprawione do dzisiaj. Myślę np. o procedurze uzyskiwania świadectw zdrowia dla pracowników technicznej części branży. Czy technik musi spełniać takie same wymagania zdrowotne, jak pracownik ochrony fizycznej? Innym karygodnym przykładem jest „nowelizowane” od 7 lat rozporządzenie o transporcie wartości, którego aktualny model wręcz zagraża zdrowiu lub życiu konwojentów.

Ustawa ma zawiły charakter, rozbudowaną strukturę i wiele wątków zbyt szczegółowych, o charakterze wręcz instruktażowym. W tekście używane są zwroty i pojęcia specjalistyczne, bez ich zdefiniowania. Przepisy są trudne do zrozumienia dla osób i przedstawicieli instytucji chcących skorzystać z usług ochrony osób i mienia.

Ustawę konstruowano według archaicznego modelu, wzorowanego jeszcze na działalności starych straży przemysłowych, dającego absolutne pierwszeństwo obiektom podlegającym obowiązkowej ochronie. Ten oczywiście ważny dla państwa sektor



to tylko kilka tysięcy obiektów. Ale zabezpieczeniami technicznymi i usługami ochrony fizycznej wykonywanymi przez firmy komercyjne objęte są już setki tysięcy małych i dużych obiektów publicznych i prywatnych. W ustawie występuje z jednej strony restrykcyjny, reglamentacyjny dostęp do zawodowej działalności w branży, z drugiej zaś – umożliwia ona działanie na rynku „ochrony nieobowiązkowej” ludziom i firmom bez licencji i koncesji, o niesprawdzonej przeszłości. Sprzyja więc również rozwojowi tzw. szarej strefy w ochronie.

Napisanie ustawy w takim kształcie rozminęło się z celem społecznym. Warto zastanowić się nad prawem dostosowanym do współczesnych czasów. Jeśli legislatorzy będą podtrzymywali ograniczenie zakresu ustawy do obszarów i obiektów obowiązkowej ochrony, wymagających specjalistycznych, uzbrojonych formacji ochronnych (SUFO), to równoległe **warto opracować drugą ustawę dotyczącą obszarów i obiektów ochrony nieobowiązkowej (szacujemy, że ich udział w rynku sięga nawet 90%)**. Przy opracowaniu i stosowaniu dla niej nowych reguł rola samorządów zawodowych i gospodarczych naszej branży powinna być jak najszerza, zgodnie z zasadami demokracji.

Branża zabezpieczeń technicznych powstała ponad 25 lat temu, firmy ochrony fizycznej pojawiły się kilka lat później. Można więc naszych specjalistów już traktować – wzorem co najmniej kilku innych specjalności – **jako zawody szczególnego społecznego zaufania, biorące odpowiedzialność za życie i mienie**. Czystości zasad i reguł działania mogłoby więc pilnować samo nasze środowisko. Ale mówiono nam stale, że na to nie zasługujemy, że nie mamy samorządu. Dzisiaj jest samorząd, jest nawet unia pięciu głównych organizacji, ale nadal niedostatecznie wykorzystana jako reprezentacja branży.

W nowym prawie powinny być zauważone współczesne zawodowe specjalizacje ochronne – np. bezpieczeństwo biznesu, zarządzanie bezpieczeństwem obiektów, bezpieczeństwo teleinformatyczne, informacji... Oczywiście jest to problematyka złożona i do dyskusji co do zakresu, bo istnieją już akty prawne regulujące sprawy tych ostatnich (choćby informacji niejawnych).

Warto skorzystać z dobrych praktyk branży budownictwa i ochrony przeciwpożarowej. Myślę tu np. o opiniowaniu planów ochrony obiektów podlegających obowiązkowej ochro-

Sławomir Wagner – prezes Polskiej Izby Ochrony Osób i Mienia



W Ustawie o ochronie osób i mienia jest sporo spraw wymagających zmiany. Jedna dotyczy nierównoprawności podmiotów gospodarczych działających w naszej branży. Artykuł 17. ustawy mówi, że koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w naszej branży może otrzymać osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą lub przedsiębiorca ze spółki prawa handlowego (cywilna, jawna, komandytowa). Tyle że od osoby mającej jednoosobową działalność gospodarczą wymaga się posiadania licencji drugiego stopnia, a w spółkach wystarczy, żeby ją miał np. wynajęty pełnomocnik.

Sprawa niby drobna, ale tylko pozornie. Przepis jest niekonstytucyjny i narusza równość praw podmiotów gospodarczych. Transformacja w spółkę wiąże się także z koniecznością likwidacji starej firmy, z dużymi kosztami i często z wieloma kłopotami. W naszej Izbie są nawet duże firmy niebędące spółkami i wcale nie chcą zmieniać swojego statusu gospodarczego.

Niestety jednoosobowa działalność gospodarcza w naszej branży obciążona jest dużym ryzykiem funkcjonowania. Może się zdarzyć, że właściciel z jakichś powodów stanie się osobą niepełnosprawną. Wtedy – a trzeba podawać się okresowym badaniom lekarskim – utraci licencję i uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej, czyli podstawy egzystencji.

nie i projektów ich systemów zabezpieczeń technicznych. W Ustawie o ochronie pożarowej od lat znajduje się zapis o zatwierdzaniu każdego projektu do użytku przez uprawnionego rzeczoznawcę. Nasza branża ma już ponad 200 rzeczoznawców z zakresu systemów elektronicznych oraz zabezpieczeń mechanicznych. Warto

Proponowaliśmy niedawno wprowadzenie do ustawy tzw. licencji menedżerskiej. Obowiązywałby egzamin z zakresu teoretycznego, ale bez części wymagającej dobrego stanu zdrowia, także znajomości broni, chwytów itp. Przecież menedżer takich uprawnionych, zdrowych ludzi wynajmuje lub zatrudnia. Na jesiennej konferencji uzgodnieniowej urzędnicy MSWiA odrzucili pomysł, mówiąc, że jak ktoś chce prowadzić działalność, to może sobie zmienić status gospodarczy. Taką lekceważącą postawą tego problemu, poza ambicjonalnymi, innych racji chyba nie ma.

Środowiska naszej branży od dawna postulują, żeby samorząd gospodarczo-zawodowy zaistniał w ustawie. Mógłby z powodzeniem odciążyć administrację państwa od części obowiązków, np. przy szkoleniach, egzaminach na licencje, przy wydawaniu licencji. Wszystkie wcześniejsze ekipy polityczne i urzędnicze niechętnie dopuszczały myśl o zmniejszeniu „ręcznego” sterowania i uszczknięcia choćby części ich kompetencji. Obecnej ekipie też podobne pomysły nie przychodzą do głowy. Organizacje takie jak nasza traktuje się, jakby to były np. rady adwokackie czy notarialne, uważane za hermetyczne organizacje korporacyjne działające w wąskim interesie uprzywilejowanych członków. Ale tamte zrzeszają osoby fizyczne, a u nas są podmioty gospodarcze, więc trudno je traktować jednakowo.

Warto też uregulować różne sprawy. Chodzi o to np. żeby plany ochrony obiektów podlegających obowiązkowej ochronie były przygotowywane i opiniowane przez specjalistów. To nie jest takie częste zjawisko, bywa że są robione pod kątem konkretnego zamówienia i nie wypełniają tego, co w nich być powinno. Spotkałem się niedawno z sytuacją, że plan ochrony obiektu został przygotowany przez

w nowym prawie branżowym ukonstytuować specjalności projektantów, instalatorów i rzeczoznawców systemów zabezpieczeń.

Podjęte tutaj problemy oczywiście nie obejmują całej tematyki, która powinna znaleźć się w prawnych ramach działania naszej branży. Pokazują jednak, jak wiele trzeba zrobić.

firmę, która go chroniła – ewidentnie „pod siebie”. Plany także przygotowują niefachowcy. Warto by zacząć wykorzystywać potencjał naszej branży, która już wykształciła wielu specjalistów (rzeczoznawców: PIOOiM i „Polalarm”, PISA – ekspertów).

Inna sprawa, którą warto uwzględnić w przepisach okołoustawowych. Jak np. mają być prowadzone dokumentacje obiektowe: dalej w formie papierowej czy – jak mówiliśmy od dawna – w elektronicznej? Jeżeli firma ma kilkadziesiąt obiektów monitorowanych, to dla każdego musi mieć osobną dokumentację i na bieżąco ręcznie wypełnianą: jaki obiekt, kto go chroni, interwencje, zmiany pracowników w grupie interwencyjnej... To są stosy papierów. Jest to sprawa istotna dla uproszczenia działalności, zmniejszenia tej „buchalterii” i biurokracji, a przede wszystkim kosztów. W wielu województwach było to różnie traktowane przy kontrolach, generalnie jednak Komenda Główna Policji stała na stanowisku, że musi być ponumerowany, przesnurowany zeszyt. W czasach, gdy operacje finansowe są wykonywane elektronicznie, to nieco już średniowieczne zachowanie.

Rozwiązaniem jak za króla Ćwieczka jest funkcjonujące rozporządzenie o transporcie wartości. Dzisiaj w większości sytuacji nie potrzeba już używania armii uzbrojonych ludzi i opancerzonych jak na linii frontu samochodów. Wystarczą odpowiednie procedury, zabezpieczenia elektroniczne, chemiczne i ubezpieczenia ładunków. Komuś napędzono koniunkturę, ilu się już w tej sprawie napracowało mędrców, nie tylko z policji. I jaki wniosek – rozporządzenia nie można zmienić dopóty, dopóki nie zostanie zmieniona ustawa. Brak tu logiki. Jeżeli rozporządzenie nie będzie naruszać przepisów ustawy, to gdzie leżą faktyczne przeszkody? ■