



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 55, czerwiec 2013 r.

Paweł Solocho

**Policja i prywatyzacja bezpieczeństwa publicznego:
outsourcing czy wyzbywanie się suwerenności przez państwo?**



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Policja i prywatyzacja bezpieczeństwa publicznego: outsourcing czy wyzbywanie się suwerenności przez państwo?

Rząd kontynuuje likwidację posterunków policji i tnie wydatki na modernizację służby. Jednocześnie dynamicznie rośnie rynek usług ochrony i parapolicyjnych, który w niewystarczającym stopniu jest kontrolowany przez państwo. Rodzi to patologie, którym sprzyjają niejasne przepisy prawne. Sytuacja gdy państwo pozbywa się uprawnień policyjnych wobec obywateli, na rzecz podmiotów prywatnych, w połączeniu ze słabym nadzorem nad nimi, zagrażać może swobodom obywatelskim i ogólnie bezpieczeństwu publicznemu.

Ograniczenie wydatków na policję i przekazywanie jej zadań podmiotom prywatnym, przy braku skutecznego nadzoru, może w skrajnym scenariuszu zagrozić suwerenności państwa. Może to nastąpić w wypadku przejęcia przez zewnętrzną (niepolską) firmę istotnej części rynku usług policyjnych w Polsce wskutek niekontrolowanych przez państwo procesów globalizacyjnych, które dotyczą również usług ochroniarskich.

Formacje bezpieczeństwa publicznego jakimi są straże gminne (miejskie), nieliczne w porównaniu z sektorem prywatnych firm ochroniarskich, nie stanowią istotnego uzupełnienia dla policji. Są to służby nie tyle zajmujące się zwiększeniem bezpieczeństwa obywateli co przede wszystkim ściąganiem paropodatków w postaci opłat za wykroczenia drogowe w czym są również wspomagane przez firmy prywatne, nierzadko z naruszeniem obowiązującego prawa.

Likwidacja posterunków i osłabienie struktur policji państwowej

W latach 2007 – 2012 rząd zlikwidował 110 posterunków spośród ogólnej liczby 800. Po 2012 roku planowana jest dalsza likwidacja 220 spośród pozostałych 690 posterunków policji.¹ Likwidacja posterunków jest przedstawiana przez stronę rządową jako działania mające na celu restrukturyzację służby. Zgodnie z informacją Komendanta Głównego Policji celem restrukturyzacji ma być : tworzenie silnych jednostek całodobowych, które są w stanie podejmować większość wyzwań, z którymi zgłaszają się obywatele; zwiększenie liczby i dostępności patroli. Pozostałe cele to: możliwość zwiększenia szybkości interwencji i reakcji na zdarzenia; wzmacnianie skuteczności dowodzenia oddziałami policyjnymi. W wyniku tych wszystkich działań reorganizacyjnych Policja ma przejść na system wspomaganie dowodzenia.

System wspomaganie dowodzenia będzie sięgał tylko do komend powiatowych i miejskich, w związku z tym stamtąd siły będą zarządzane i dyslokowane. System wspomaganie dowodzenia ma być kompatybilny z systemami wspomaganie dowodzenia straży pożarnej, a przede wszystkim, z pogotowiem ratunkowym i z systemem

¹ Dane przedstawione przez posła Jarosława Zielińskiego na posiedzeniu Sejmowej Komisji SAiSW, 11.10.2012, pełny zapis posiedzenia: Komisja SA i SW biuletyn Nr.50, s.9

ratunkowym, który ma być tworzony na szczeblu wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego i centrów powiadamiania ratunkowego (cpr w raz systemem powiadamiania ratunkowego). W związku z tym, zdaniem Komendanta Głównego, dla Policji nieefektywnym jest utrzymywanie służb dyżurnych w jednostkach niższego szczebla, bo wystarczy jeśli zgłoszenie telefoniczne trafi na szczebel Systemu Wspomagania Dowodzenia do komendy powiatowej i miejskiej².

Jednak brak stałej obecności Policji w terenie i pojawianie się jej tylko na wezwanie telefoniczne oznacza osłabienie działań zapobiegających powstaniu przestępstwa. Zauważył to między innymi przewodniczący sejmowej komisji administracji i spraw wewnętrznych marek Biernacki: „Reakcja na przestępstwo jest wtórna, i o tym pamiętajmy. Policja na telefon to jest reakcja po zdarzeniu, natomiast działanie prewencyjne Policji polega na niedopuszczeniu do tego, aby do przestępstwa doszło.”³

W rzeczywistości główną przyczyną decyzji rządu o likwidacji posterunków policji państwowej jest nie tyle restrukturyzacja, co szukanie oszczędności. W tym wypadku chodzi głównie o koszty utrzymania budynków .

Według raportu NIK, w badanym okresie (od października 2011 r. do lutego 2012 r.) ponad połowa (54,9 %) spośród 5,5 tysiąca należących do policji budynków wymagała pilnych remontów⁴. Według kontrolerów NIK stan techniczny tych obiektów jest zły, a w niektórych przypadkach katastrofalny. Obecne nakłady z budżetu nie zapewniają policji utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym, a tym bardziej nie pozwalają na poprawę sytuacji. Komenda Główna Policji szacuje, że uzyskanie odpowiedniego standardu technicznego w obiektach należących do służby wymagałoby przeznaczenia na działalność inwestycyjno-remontową ponad 2 mld złotych⁵. Tymczasem na modernizację ok. 200-300 budynków powiatowych, miejskich, i rejonowych komend policji oraz komisariatów w latach 2013 – 2015 rząd zamierza przeznaczyć połowę potrzebnej kwoty: około 1 mld złotych. Dla porównania w latach 2007-2009 na modernizację istotnie mniejszej liczby obiektów należących do policji (170) wydano większą kwotę 1,3 mld zł.⁶

Oprócz strategicznych decyzji rządu ograniczających wydatki na policję poprzez demontaż struktur terenowych, można również odnotować brak pieniędzy na obsługę bieżących czynności wykonywanych przez policję. Przykładem może tu być brak

² Informacja Komendanta głównego Policji nadinsp. Marka Działoszyńskiego przedstawiona na posiedzeniu Sejmowej Komisji SAiSW, 11.10.2012, pełny zapis posiedzenia: Komisja SA i SW biuletyn Nr.50, s.5

³ *Ibid.*s.6

⁴ NIK, Informacja o wynikach kontroli Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez służby mundurowe – Policję i Straż Graniczną – podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych

⁵ *Ibid.*

⁶ Informacja MSW „Jednolity standard komend policji – w MSW powstał specjalny zespół” data publikacji 25.10.2012

http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/10339/Jednolity_standard_komend_policji__w_MSW_powstal_specjalny_zespol.html

funduszy na opłacenie abonamentu i paraliż łączności dla połowy (7 tysięcy sztuk) mobilnej sieci terminali zapewniającej patrolom bezpośredni dostęp do bazy danych⁷.

Ogólna charakterystyka branży usług ochroniarskich

W przeciwieństwie do borykającej się z chronicznym niedoinwestowaniem i słabością organizacyjną Policji, branża usług ochroniarskich w Polsce przeżywa okres prawdziwej prosperity.

Krajowy rynek usług ochroniarskich i zabezpieczeń jest obecnie wyceniany na 6 mld zł. Zgodnie z szacunkami międzynarodowej firmy doradczej Frost & Sullivan obroty w branży w 2015 roku wyniosą 12 mld zł. Z kolei według obliczeń Societe Generale Asset Management (SGAM), roczny wzrost popytu wynosi 13 proc.⁸ Niektóre firmy notują ponad stu procentowe wzrosty obrotu w ciągu jednego roku⁹.

1. Podstawowe dane.

Rząd polski nie dysponuje pełnymi danymi odnośnie liczby pracowników agencji ochrony. Wiadomo, że liczba pracowników prywatnych firm ochroniarskich wielokrotnie przewyższa liczbę policjantów.

Szacunkowo „mówi się o liczbie około 300 tys. osób, łącznie z administracją tych firm...”¹⁰. Tymczasem zgodnie ze stanem na pierwszy styczeń 2012 liczba zatrudnionych policjantów wynosiła 97 421 (liczba etatów 102 309)¹¹.

Precyzyjne dane dotyczące firm ochroniarskich pochodzącymi ze stycznia 2012 roku dotyczą:

- osób z licencją pracownika ochrony fizycznej: 113 713¹².
- osób z licencją pracownika zabezpieczenia technicznego, czyli tych, którzy mają prawo montować i obsługiwać techniczne zabezpieczenia: 18 375¹³;
- liczby ważnych legitymacji dopuszczających do posiadania broni wydanych licencjonowanym pracownikom ochrony fizycznej (mających dostęp do broni będącej w posiadaniu agencji, tzw. broni obiektowej): 81 723;
- liczba ważnych koncesji na prowadzenie działalności w zakresie usług ochroniarskich: 5 211;

⁷Policjanci wracają do notesów. Mobilna łączność sparaliżowana, dziennik.pl, 2012-10-08
<http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/406684,policyjny-notes-wielki-powrot.htm>,
odczyt:2012-10-29

⁸„Hossa w branży ochroniarskiej” : Publikacja: 7 marca 2011, 03:00 Aktualizacja: 7 marca 2011, 10:12
http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/493340,hossa_w_branzy_ochroniarskiej.html

⁹ *Ibid.* Marcin Dera właściciel agencji Impuls Security Polska z Poznania informuje DGP, że jego obroty w ciągu czterech lat wzrosły o 400 procent

¹⁰ Wypowiedź sekretarza stanu w MSW Piotra Stachańczyka na posiedzeniu Sejmowej Komisji SAiSW, 01.03.2012, pełny zapis posiedzenia: Komisja SA i SW biuletyn Nr.12, s.21

¹¹ http://www.info.policja.pl/porta1/inf/860/47710/Stan_zatrudnienia_na_dzien_1_stycznia_2012_r.html

¹² Informacja sekretarza stanu w MSW Piotra Stachańczyka Komisja SAiSW biul.12 s.5

¹³ *Ibid.*

- liczba specjalistycznych formacji, uzbrojonych formacji ochronnych: 1084, w tym w tym 819 przedsiębiorców koncesjonowanych w zakresie świadczenia usług ochrony osób i mienia posiadających pozwolenie na broń na okaziciela oraz 265 wewnętrznych służb ochrony¹⁴;
- liczba ważnych koncesji zezwalających na prowadzenie usług detektywistycznych przez przedsiębiorstwa 391, liczba osób posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu detektywa: 599.

2. Zakres i obszar działań

Zgodnie z artykułem 3 ustawy o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1997 r.¹⁵, ochrona osób i mienia realizowana jest w formie:

1) bezpośredniej ochrony fizycznej: a) stałej lub doraźnej, b) polegającej na stałym dozorcze sygnałów przesyłanych, gromadzonych i przetwarzanych w elektronicznych urządzeniach i systemach alarmowych, c) polegającej na konwojowaniu wartości pieniężnych oraz innych przedmiotów wartościowych lub niebezpiecznych;

2) zabezpieczenia technicznego, polegającego na: a) montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania, b) montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania.

Ustawa wskazuje także obszary, obiekty, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa, które podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. Zgodnie z treścią artykułu 5 ustawy należą do nich:

1) w zakresie obronności państwa w szczególności: a) zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady, w których prowadzone są prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie takiej produkcji, b) zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy, c) magazyny rezerw strategicznych, wymienione w ustawie o rezerwach strategicznych¹⁶

2) w zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa w szczególności: a) zakłady mające bezpośredni związek z wydobyciem surowców mineralnych o strategicznym

¹⁴ Stan na 22.02.2012 wg. inf. sekretarza stanu w MSW Piotra Stachańczyka na posiedzeniu Sejmowej Komisji SAiSW, 01.03.2012, pełny zapis posiedzenia: Komisja SA i SW biuletyn Nr.12, s.5

¹⁵ Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 740

¹⁶ Art. 15 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. Nr 229, poz.1496);

znaczeniu dla państwa, b) porty morskie i lotnicze, c) banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące bądź transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach;

3) w zakresie bezpieczeństwa publicznego w szczególności: a) zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności elektrownie i ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków, b) zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące w znacznych ilościach materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej, c) rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory wodne i śluzy oraz inne urządzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne;

4) w zakresie ochrony innych ważnych interesów państwa w szczególności: a) zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej, b) obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe oraz telewizyjne i radiowe, c) muzea i inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej, d) archiwa państwowe.

Nadzór i kontrola nad prywatnymi agencjami osób ochrony osób i mienia

Kontrolę nad firmami ochroniarskimi sprawuje organ koncesyjny, którym jest **Minister Spraw Wewnętrznych**¹⁷. Kontrola jest sprawowana w zakresie:

- zgodności wykonywanej działalności z koncesją,
- przestrzegania warunków wykonywania działalności określonych w ustawie o ochronie osób i mienia,
- z uwagi na ewentualne zagrożenia dla obronności państwa, ochrony bezpieczeństwa obywateli lub ich dóbr osobistych.

Ponadto nadzór nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, czyli wewnętrznych służb ochrony oraz przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia posiadających pozwolenie na broń na okaziciela, sprawuje **Komendant Główny Policji**¹⁸.

Nadzór ten obejmuje:

- zasady i sposoby realizacji zadań ochrony osób i mienia,
- sposoby użycia przez pracowników tych formacji środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej,
- oraz posiadanie przez pracowników ochrony niezbędnych kwalifikacji.

¹⁷ Ustawa o ochronie osób i mienia art.16

¹⁸ *Ibid.* art. 43

Dostępne informacje skłaniają do stwierdzenia, że skuteczność kontroli i nadzoru państwa nad sektorem usług prywatnych w zakresie bezpieczeństwa osób i mienia jest w znacznej mierze niewystarczająca. Niejednoznaczną ocenę w tym względzie przedstawiła w swoim wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli¹⁹. Bo choć realizacja przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań związanych nadzorem agencji ochrony została oceniona pozytywnie, to jednocześnie ujawnione przez NIK w tym samym piśmie informacje tą ogólnie pozytywną ocenę w istotny sposób podważają.

Przede wszystkim zwraca uwagę niezwykle niska skuteczność Ministra Spraw Wewnętrznych (wcześniej Spraw Wewnętrznych i Administracji) jako organu koncesyjnego odnośnie weryfikacji aktualności wydanych koncesji na prowadzenie działalności w zakresie ochrony ludzi i mienia.

Nie jest on w stanie skutecznie pozyskiwać od sądów powszechnych i Policji informacji uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawach cofnięcia lub wygaśnięcia koncesji. Niewątpliwie za główną przyczynę takiego stanu rzeczy uznać brak regulacji prawnych nakładających na sądy, Policję, czy inne instytucje obowiązek przekazywania organowi koncesyjnemu (w tym wypadku Ministrowi SW) informacji, które mogą mieć wpływ na utrzymanie bądź cofnięcie koncesji danej firmie.

Wskutek tego komendanci wojewódzcy Policji, przekazują informacje do MSW o wydaniu prawomocnych decyzji z olbrzymim, rocznym a nawet trzyletnim opóźnieniem. A z kolei sądy nie informują Ministra Spraw Wewnętrznych o orzeczeniach zakazu prowadzenia działalności przez firmy ochroniarskie.²⁰

Obok braku odpowiednich regulacji prawnych równie istotnym czynnikiem jest brak zdolności Ministra Spraw Wewnętrznych do wyegzekwowania współpracy od bezpośrednio nadzorowanej przez niego Policji. Za przykład nieskuteczności w tym zakresie może służyć brak reakcji na pismo z 2007 roku, skierowane do komendantów wojewódzkich Policji, z prośbą o przesyłanie do Ministra SWiA informacji o wydawaniu prawomocnych decyzji cofających licencję między innymi osobom fizycznym posiadającym koncesję.²¹ W tej sytuacji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 2012 roku Minister Spraw Wewnętrznych) pozostał zdany w pierwszym rzędzie na siły urzędników bezpośrednio pracujących w gmachu ministerstwa.

Według informacji NIK w 2011 roku zweryfikowano aktualność zaledwie 2,2% ogólnej liczby podmiotów posiadających koncesję, czyli 117 przedsiębiorców. Tak niska liczba jest skutkiem niedużych zdolności Departamentu Zezwoleń i Koncesji (DZiK) MSW (głównie ze względu na ograniczone kadry) do przeprowadzenia sprawdzenia aktualności koncesji, dla wszystkich spośród 5211 zarejestrowanych firm ochroniarskich.

¹⁹NIK: Wystąpienie pokontrolne do Jacka Cichockiego MSWiA, Wiceprezes NIK Marian Cichosz, 13.01.2012. KBP-4110-04/2012

²⁰ *Ibid.* s. 5-6

²¹ *Ibid.* s.6

Wskutek weryfikacji tych 117 firm wydano 15 decyzji cofających koncesję²² czyli w około 12,8% przypadków. Sprawdzenia aktualności przeprowadzono tylko w stosunku do koncesji wydanych w 1999 roku. Stąd trudno jest stwierdzić czy w stosunku do koncesji wydawanych w latach następnych proporcje są podobne. Gdyby jednak przyjąć dane dotyczące weryfikacji dla koncesji wydanych w 1999 roku jako średnią odnoszącą się do wszystkich 5211 przedsiębiorców posiadających koncesję w roku 2011, oznaczałoby to, że firm którym należałoby cofnąć koncesję jest ponad sześćset. Minister Spraw Wewnętrznych jako organ koncesyjny zgodnie z ustawą²³ został zobowiązany do przekazania Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej danych o przedsiębiorcach wykonujących koncesjonowaną działalność gospodarczą, w tym wypadku zajmujących się ochroną osób i mienia. Zważywszy na przytoczone wcześniej rezultaty ułamkowej zaledwie (bo dotyczącej tylko jednego roku) weryfikacji aktualności wydanych koncesji NIK, dane przekazane przez Ministra SW do Centralnej Ewidencji mogą okazać nierzetelne.²⁴

Oprócz kwestii weryfikacji aktualności wydanych koncesji zwraca uwagę **niewielka, w stosunku do ogólnej liczby, ilość postępowań kontrolnych** wobec firm świadczących usługi ochroniarskie. W latach 2009 – 2011 (pierwsze półrocze) pracownicy MSWiA przeprowadzili 113 kontrole, a upoważniony przez Ministra SWiA, Komendant Główny Policji 43 kontrole. W wyniku przeprowadzonych w sumie przez MSWiA i Policję 156 kontroli cofnięto 24 koncesje co stanowi ponad 15% kontrolowanych podmiotów.²⁵ Liczba ta w zestawieniu z przedstawionymi powyżej danymi odnośnie weryfikacji koncesji, wzmacnia tezę, że liczba zarejestrowanych firm ochroniarskich, którym powinno cofnąć zezwolenie na działalność może sięgać kilkuset. Według informacji przedstawionej przez Ministra SW podczas posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji w ciągu całego 2011 roku przeprowadzono 63 postępowania kontrolne: 40 przeprowadzili pracownicy Departamentu Zezwoleń i Koncesji, a 23 komendanci wojewódzcy Policji. Oznacza to, że aparat państwowy jest zdolny do kontroli podmiotów świadczących usługi ochroniarskie średnio raz na 83 lata.²⁶

Słabość struktur podległych Ministrowi SW zwiększa brak komputerowego systemu pozwalającego w oparciu o kompletne dane na ewidencje wydanych koncesji. Utrudnia to monitoring działalności koncesjonowanych agencji ochrony i w oczywisty sposób obniża efektywność prac Departamentu Zezwoleń i Koncesji MSW.

²² *ibid.*s.6, ponadto wskutek tej bardzo wrywkowej weryfikacji wydano 4 decyzje stwierdzające wygaśnięcie decyzji i 10 decyzji zmieniającej koncesje.

²³ Na podstawie art. 67 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr18, poz.97 ze zm.)

²⁴ NIK: Wystąpienie pokontrolne..., *op.cit.*, s.6

²⁵ *Ibid.*, s.6

²⁶ Wypowiedź poseł Barbary Bubuli (PiS), na posiedzeniu Sejmowej Komisji SAiSW, 01.03.2012, pełny zapis posiedzenia: Komisja SA i SW biuletyn Nr.12, s.14

Mimo, że pierwsze działania mające na celu wdrożenie systemu rejestracji danych podjęte zostały podjęte jeszcze przed 2000 rokiem, to w 2012 roku DZiK MSW nadal posiłkował się prowizorycznymi rozwiązaniami w tym zakresie.²⁷

Zamiast policji: agencje ochrony w przestrzeni publicznej

Prywatne agencje ochrony są coraz bardziej widoczne w przestrzeni publicznej. Umundurowani pracownicy prywatnych firm patrolują parki (np. w Warszawie park Łazienkowski czy Ujazdowski), a po nowelizacji prawa lotniczego w 2011 roku także zajmują się bezpieczeństwem w portach lotniczych, zapewniają bezpieczeństwo imprez masowych i patrolują pasażerów galerii handlowych, w których jednorazowo przebywają setki, a nawet tysiące klientów. W takich miejscach niezwykle rzadko można spotkać umundurowanych funkcjonariuszy policji państwowej wykonujących rutynową służbę patrolową.

Najbardziej chyba kontrowersyjną aktywnością substytuującą zadania policji państwowej jest przeprowadzanie przez prywatne agencje ochrony eksmisji: samodzielnie bądź wspólnie z policją.

Wyjątkowo spektakularny charakter, dzięki nagłośnieniu medialnemu, miało zaangażowanie się prywatnych agencji ochroniarskich w eksmisję przeprowadzaną na terenie Warszawy. W lipcu 2009 roku doszło do starć między uczestniczącą w czynnościach komorniczych i dokonującej zabezpieczenia mienia na rzecz władz Warszawy pracownikami Agencji Ochrony Osób i Mienia „Zubrzycki” a kupcami okupującymi likwidowaną przez władze miasta halę Kupieckiego Domu Towarowego (KDT) na placu Defilad. W trakcie wielogodzinnej konfrontacji, która w istocie była regularną walką, obie strony użyły przemocy fizycznej, posłużono się również gazami łzawiącymi. Ostatecznie okupujący KDT kupcy, po nieudanym ataku ochroniarzy Zubrzyckiego, zostali usunięci przez policję państwową.²⁸

Z kolei w październiku 2012 roku prywatna agencja ochrony kierowana przez byłego rzecznika komendy stołecznej policji Dariusza Janasa działała na zlecenie spółki z o.o. Warszawskie Przejścia Podziemne (WPP). Spółka dzierżawi przejścia podziemne od Zarządu Dróg Miejskich (ZDM) i wynajmuje lokale handlowe. Wskutek nowej umowy między WPP a ZDM zawartej latem 2012 roku, WPP podwyższyła kilkakrotnie wysokość opłat za najem lokali handlowych, na co nie zgodziła się część dotychczasowych najemców, odmawiając jednocześnie ich opuszczenia. WPP podjęła próbę eksmisji opornych kupców za pomocą dziesiątków pracowników wynajętej agencji Janasa. W trakcie jej przeprowadzania doszło do użycia siły. Będący stroną sporu kupcy wskazywali na niezwykle brutalne zachowanie się ochroniarzy i bierne

²⁷ NIK: Wystąpienie pokontrolne..., op.cit., s.3-4

²⁸ Relacje ze zdarzenia: <http://www.youtube.com/watch?v=O8L54-8cnaA>

http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/338708,warszawa_rekoczyny_wyzwiska_i_gaz_czyli_rozpoczela_sie_eksmisja_kdt.html Publikacja: 21 lipca 2009, 08:19 Aktualizacja: 22 lipca 2009, 08:32

zachowanie się asystującej załóżce policji, odmawiającej interwencji. Policja z kolei twierdziła, że w jej obecności zdarzenia takie nie miały miejsca.²⁹

W obu tych wypadkach działania prywatnych agencji miały nie tyle „defensywny”, co „ofensywny” charakter. Nie chodziło tu o ochronę osób lub zabezpieczenie mienia przed zewnętrznym atakiem, lecz o interwencję z użyciem środków przymusu bezpośredniego w celu przełamania oporu osób okupujących pomieszczenia KDT i sklepów w przejściach podziemnych Dworca Centralnego. Użycie wobec protestujących kupców przemocy fizycznej stanowiło bezpośrednie zagrożenie ich życia i zdrowia. Podjęte zostały działania o „pacyfikacyjnym” charakterze, które należą do obowiązków policji jako publicznego organu państwowego egzekwującego prawo. Przejmując zadania policji, prywatne firmy ochroniarskie stały się substytutem organów państwa w wyjątkowo wrażliwej sferze jaką jest bezpieczeństwo publiczne i monopol państwa na stosowanie przemocy fizycznej wobec obywateli.

Przejmowanie funkcji policyjnych przez prywatne firmy, odbywa się przy niejasnej i niekonsekwentnej postawie instytucji państwowych. Ich działania nie mają charakteru zapobiegawczego (kontrolno – prewencyjnego), lecz są na ogół są reakcją na zaistniałą już sytuację. Stopień zaangażowania się w rozwiązanie problemu nierzadko zależy bezpośrednio od stopnia nacisku wywieranego przez media. Słabość struktur państwa do definiowania i egzekwowania suwerenności w zakresie użycia przymusu fizycznego wobec obywateli ujawniła się szczególnie po zajściach pod KDT.

Wtedy to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uznało działania agencji Zubrzyckiego za uzurpację funkcji organów państwa i zdecydowało o cofnięciu koncesji dla firmy na prowadzeniu działalności. Jednak w toku postępowania przed sądem administracyjnym okazało się, że uczestniczące w działaniach pod KDT policja, komornik i straż miejska nie podważały podziału ról i zadań wykonywanych przez Agencję Zubrzyckiego. Jednocześnie nie zdołano jednoznacznie wyjaśnić okoliczności wezwania ochrony do czynności egzekucyjnych i sprawy ustalania szczegółowego zakresu zadań przydzielonych agencji do wykonania.³⁰ Innymi słowy oznacza to, że akcja przejścia przez miasto hali KDT była źle przygotowana i przeprowadzona, za co odpowiadają nadzorujące jej przebieg organy władzy państwowej i publicznej a nie wynajęta przez nie prywatna firma.

²⁹ „W obecności policjantów nie doszło do żadnych incydentów z użyciem siły fizycznej - zapewnia Mariusz Mrozek, rzecznik stołecznej policji. Potwierdza jednak, że wpłynęło zawiadomienie o rozboju i pobiciu, tak jak kolejne dotyczące kradzieży i włamania.” Super Ekspres, Publikacja: 08.10.2012 11:53 | Aktualizacja: 10.11.2012 05:03 http://www.se.pl/wydarzenia/warszawa/zobacz-wideo-warszawa-brutalna-eksmisja-kupcow-na-dworcu-centralnym_283807.html , szczegółowa relacja w „Gazeta.pl Warszawa http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,12623675,Brutalne_pobicie__przepychanki___tak_z_kupcam_i_z_Centralnego.html?bo=1 , publikacja 07.10.2012 , aktualizacja: 07.10.2012 13:02

³⁰ Z uzasadnienia wyroku NSA, 30.08. 2012 w przedmiocie cofnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, Sygn. akt II GSK 1082/11, [przeczytaj całe uzasadnienie wyroku nsa.](http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,zubrzycki-nie-straci-koncesji-sadowy-koniec-bitwy-o-kdt,67285.html) , <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,zubrzycki-nie-straci-koncesji-sadowy-koniec-bitwy-o-kdt,67285.html>

Ponadto sąd stwierdził, że MSWiA cofając koncesję Agencji Zubrzyckiego, działało niezgodnie z zasadami postępowania administracyjnego. Ministerstwo nie przesłuchało pracowników ochrony i policjantów, poprzestając jedynie na nieudanej próbie uzyskania od prokuratury protokołów przesłuchań dotyczących tej sprawy.³¹ Decyzję o odebraniu koncesji podjęto zatem bez uzyskania zeznań osób związanych z wydarzeniem. Potwierdza to stwierdzoną przez NIK niską efektywność działań Departamentu Zezwoleń i Koncesji; struktury obsługującej Ministra SWiA (obecnie SW) w nadzorze nad prywatnymi agencjami ochrony osób i mienia. Ostatecznie wobec powyższych faktów, wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 2012 roku przywracał Agencji Zubrzyckiego prawo do prowadzenia działalności.

W sprawie KDT bardzo znamienne jest to, że Minister SWiA mimo, że badał zakres podjętych czynności zarówno przez komornika jak i przez policję,³² to ostatecznie konsekwencje wyciągnął tylko w stosunku do prywatnej agencji ochrony. Nie zostały rozliczone z podjętych działań podmioty, które Agencję Zubrzyckiego wynajęły podpisując z nimi umowę: komornik i Prezydent m. st. Warszawy wraz z podległą mu strażą miejską. Nie wyciągnięto żadnych wniosków oceniających rolę policji nadzorującej przebieg całej akcji i dokonującej interwencji we współdziałaniu z ochroniarzami.

Tymczasem z ujawnionych w trakcie rozprawy notatek ze spotkań przedstawicieli władz i policji, wynika, że to właśnie one przydzieliły Agencji Zubrzyckiego zadania w trakcie których doszło do użycia przemocy fizycznej. I tak w trakcie uzgadniania różnych scenariuszy przed interwencją w KDT uzgodniono, że to właśnie prywatna agencja ochrony a nie policja państwowa będzie przełamywać pierwszy opór kupców blokujących halę. To właśnie Agencja Zubrzyckiego miała się zająć odblokowywaniem zatarasowanych przez kupców wejść, aby umożliwić komornikowi dostanie się wraz z Policją do obiektu hali, po oświadczeniu Komendanta Stołecznego Policji, że Policja nie jest uprawniona do rozbierania ewentualnych barykad, lecz do zapewnienia ochrony osobistej komornika wykonującego czynności.³³

Również podczas odprawy, bezpośrednio w przeddzień interwencji, przedstawiciele m.st. Warszawy, Policji, Straży Miejskiej, Komornika i przybranej do egzekucji komorniczej ekipy technicznej, omówili plan działania podczas czynności komorniczych z którego wynikało, że „pracownicy ochrony mogli wykonać jedynie czynności polegające na usunięciu przeszkód (barykad) uniemożliwiających wejście do hali.”³⁴

Z notatek z obu spotkań nie wynikało, aby podmioty uczestniczące w przygotowaniach interwencji w KDT, a następnie w czynnościach egzekucyjnych podnosiły niezgodność czynności przydzielonych Agencji Zubrzyckiego z warunkami koncesji, czy przepisami prawa, zwłaszcza ustawy o ochronie osób i mienia.³⁵ Podkreślanie w notatkach,

³¹ Ibid.

³² Uzasadnienie wyroku NSA, *op.cit.*, s.5

³³ *Ibid.*, s.8-9, w spotkanie odbyło się w gabinecie Wiceprezydenta m.st. Warszawy

³⁴ *Ibid.*, s.7

³⁵ Opinia NSA, *op.cit.*, s.27

że przydzielone ochroniarzom czynności ograniczały się „jedynie” do usunięcia barykad maskowało istotę zadania. Trudno bowiem uwierzyć, że przygotowujący całą operację decydenci nie brali pod uwagę, że okupujący od kilku dni halę zdeterminowani kupcy nie podejmą prób czynnego, przeciwstawienia się demontażowi zbudowanych przez siebie barykad. Prawdopodobieństwo fizycznej konfrontacji było bardzo wysokie.

Prywatna agencja ochrony podjęła działania za przyzwoleniem organów władzy publicznej: Prezydenta m. st. Warszawy i Komendanta Stołecznego Policji. Policja wkroczyła do akcji dopiero wtedy gdy sytuacja zaczęła wymykać się spod kontroli: próba rozebrania blokad przerodziła się w regularną bitwę i widać było wyraźnie, że pracownicy agencji nie są w stanie samodzielnie przełamać oporu kupców. Po nadaniu rozgłosu całej sprawie przez media, ostrze krytyki skierowane zostało w pierwszym rzędzie na ochroniarzy Zubrzyckiego. I tylko wobec nich próbowano wyciągnąć konsekwencje. Wniosek o cofnięcie koncesji został pozytywnie zaopiniowany przez Komendanta Stołecznego Policji,³⁶ który wcześniej odmawiał udziału policji w odblokowaniu dostępu do hali. Agencja ochrony poniosła konsekwencje tego, że podjęła się wykonania zadania, którego nie chciała podjąć się policja.

Powyższe ilustruje niedobłą rolę jaką mogą odgrywać prywatne agencje ochrony w polskim systemie bezpieczeństwie publicznego. Zarówno w wypadku sprawy KDT, jak i późniejszej eksmisji kupców z podziemi Dworca Centralnego, agencje zastępując policję pełnią rolę swoistych korsarzy organów władzy publicznej. Na zlecenie jednych (Prezydent m.st. Warszawy) i za przyzwoleniem drugich (Policja) podejmują się zadań, które pociągają za sobą ryzyko powszechnego (zwłaszcza medialnego) potępienia. Prywatne agencje ochrony ściągają na siebie odium opinii publicznej i w razie czego ponoszą formalne konsekwencje, których unikają ich zleceniodawcy i główni odpowiedzialni, czyli organy władzy publicznej.

Opinia publiczna i poszkodowani swoją złość i żal kierują w pierwszym rzędzie w stosunku do miecza (agencji) a nie ręki, która się nim posługuje (organa władzy). Zacierana jest rzeczywista odpowiedzialność przedstawicieli administracji państwowej i samorządowej za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niszczy się w ten sposób poczucie obywateli, że system w który żyją jest sprawiedliwy i nakierowany na ochronę ich praw. W oczywisty sposób prowadzi to do spadku zaufania do państwa i wiary w skuteczność działania jego instytucji.

Agencje, które gotowe są przyjąć na siebie rolę korsarzy władzy i zgodzić się na to, że w wypadku problemów zostaną pozostawieni samym sobie, mogą jednocześnie liczyć na inne intratne i mniej ryzykowne zlecenia, takie jak ochrona imprez masowych, czy stały monitoring i ochrona obiektów.

W takich przypadkach argumentem podnoszonym przez władze publiczne korzystających z usług prywatnych agencji ochrony są niższe koszty związane z zapewnieniem

³⁶ *Ibid.*, s.8

bezpieczeństwa niż w wypadku utrzymywania rozbudowanych struktur policji czy straży gminnych.

Jednak policzenie rzeczywistych oszczędności jest utrudnione. Należy pamiętać, że niższe koszty funkcjonowania agencji w wielu wypadkach wynikają z faktu zatrudnienia przez nie emerytowanych funkcjonariuszy. Agencji odpadają w ten sposób koszty szkolenia, bo funkcjonariusz był szkolony wcześniej za pieniądze podatnika, czy koszty związane z uzyskiwaniem uprawnień np. do posiadania broni. Jednocześnie korzystający z uprawnień emerytalnych były funkcjonariusz łatwiej zaakceptuje relatywnie niższe wynagrodzenie w agencji, ponieważ jego rzeczywiste dochody będą sumą dochodów z emerytury i pensji ochroniarskiej. W powyższym schemacie podatnicy płacą na szkolenie i utrzymanie policjanta, któremu po przejściu na emeryturę np. po 15 lub 20 latach służby³⁷ płacą (oprócz emerytury) dalej, jako pracownikowi prywatnej firmy zatrudnionej zamiast policji do zapewniania bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej.

Również wątpliwości co do skali oszczędności budzi zastępowanie policji i straży miejskich przez prywatne agencje ochrony do czasowych i stałych zadań takich jak stałe patrolowanie parków i miejsc publicznych. Zlecenia jakie otrzymały bezpośrednio od ratusza prywatne firmy w Warszawie w latach 2008-2012 przekroczyły wartość kilkudziesięciu mln złotych.³⁸ Jednocześnie miasto Warszawa utrzymuje straż miejską, której gros aktywności (ponad 60% interwencji) to ściąganie mandatów, a nie zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańcom.³⁹

W tym wypadku rzeczywiste oszczędności mogą być obliczone po uwzględnieniu kosztów utrzymywania straży miejskiej, obliczeniu zysków jakie wskutek karania mandatami uzyskuje straż miejska i po obliczeniu kosztów jakie miasto ponosi za najem prywatnych agencji, które zastępują straż miejską zajętą zdobywaniem środków poprzez nakładanie kar pieniężnych.

³⁷ Dotyczy funkcjonariuszu zatrudnionych przed 2013 rokiem

³⁸ Odpowiedź Prezydenta MS Warszawy na interpelację radnego Jarosława Krajewskiego ws. uzupełnienia odpowiedzi na int. nr 1370 dot. usług zleczanych agencjom ochrony przez m.st. Warszawa.
<http://bip.warszawa.pl/NR/exeres/1832575E-C9C8-448A-B7F6-BCEB9E73308E,frameless.htm>

³⁹ Departament Nadzoru MSW Warszawa 2012: *Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) oraz ocena współpracy z Policją w 2011 r.*