

**Działalność
gospodarcza
w zakresie ochrony
osób i mienia
i jej koncesjonowanie**

Piotr Kubiński



Oficyna

a Wolters Kluwer business

**Działalność
gospodarcza
w zakresie ochrony
osób i mienia
i jej koncesjonowanie**

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie

Piotr Kubiński



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Wydawca:
Izabela Dorf

Redakcja:
Danuta Danis

Korekta:
Katarzyna Iwaniuk

Skład, łamanie:
JustLuk, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISSN: 1897-4392

ISBN: 978-83-7526-846-1

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie.....	13
Rozdział I	
Działalność gospodarcza w Polsce	19
1. Wprowadzenie.....	19
2. Podstawowe pojęcia.....	22
2.1. Działalność gospodarcza i jej podstawowe desygnaty	22
2.1.1. Pojęcie działalności gospodarczej	22
2.1.2. Podstawowe desygnaty działalności gospodarczej	35
2.1.2.1. Zarobkowy charakter działalności gospodarczej	35
2.1.2.2. Wykonywanie działalności gospodarczej w sposób zorganizowany	38
2.1.2.3. Wykonywanie działalności gospodarczej w sposób ciągły	40
2.2. Przedsiębiorca	42
2.2.1. Uwagi ogólne	42
2.2.2. Pojęcie przedsiębiorcy	47
2.2.3. Rejestracja przedsiębiorcy w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz zgłoszenie działalności gospodarczej do ewidencji działalności gospodarczej.....	57
Rozdział II	
Wolność gospodarcza i jej publicznoprawne możliwości ograniczenia.....	64
1. Istota wolności gospodarczej.....	64
1.1. Uwagi ogólne	64
1.2. Doktrynalne ujęcie wolności gospodarczej.....	68

1.3. Wolność gospodarcza w ujęciu normatywnym.....	73
1.3.1. Wprowadzenie	73
1.3.2. Wolność gospodarcza jako zasada konstytucyjna.....	75
1.3.3. Normatywne aspekty wolności gospodarczej w ujęciu pozakonstytucyjnym	82
1.3.4. Wolność gospodarczą w perspektywie prawa Unii Europejskiej	95
2. Dopuszczalny zakres ograniczenia wolności gospodarczej w Polsce.....	102
2.1. Istota ograniczenia wolności gospodarczej	102
2.2. Ograniczenie wolności gospodarczej przy koncesjonowaniu działalności gospodarczej.....	116
2.2.1. Uwagi ogólne	116
2.2.2. Koncesjonowanie działalności gospodarczej w prawie polskim	122
2.3. Istota ograniczenia wolności gospodarczej w odniesieniu do której wymagane są zezwolenia.....	143

Rozdział III

Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia.

Uwagi ogólne.....	154
1. Istota działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia.....	154
2. Ochrona osób i mienia na tle porównawczym	159
3. Główne wyznaczniki działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia w świetle obowiązującego prawa	162
3.1. Wprowadzenie	162
3.2. Podstawowe pojęcia	163
3.2.1. Ochrona osób i mienia	163
3.2.2. Obszary, obiekty, urządzenia i transporty podlegające ochronie	165
3.2.3. Inne pojęcia.....	168
3.3. Formy ochrony osób i mienia	171
3.4. Prywatno-komercyjny system ochrony osób i mienia jako forma prywatyzacji zadań publicznych	177
3.5. Kwalifikacje pracowników ochrony	179

Rozdział IV

Kształtowanie modelu koncesjonowania działalności

gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia w Polsce	191
---	------------

1. Problem reglamentowania usług ochroniarskich w systemie prawa polskiego do 1988 r.....	191
2. Koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia w okresie obowiązywania ustawy o działalności gospodarczej.....	195
3. Próby tworzenia regulacji ustawowej w zakresie ochrony osób i mienia.....	210
4. Wejście w życie ustawy o ochronie osób i mienia.....	216

Rozdział V

Udzielenie koncesji w zakresie świadczenia usług ochrony osób

i mienia	219
1. Uwagi ogólne	219
2. Postępowanie w zakresie udzielania koncesji	230
3. Podstawowe wymagania dotyczące udzielenia koncesji w zakresie ochrony osób i mienia.....	239
4. Odmowa udzielenia koncesji.....	250
4.1. Wprowadzenie	250
4.2. Odmowa udzielenia koncesji lub ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmowa zmiany koncesji – uwagi <i>de lege lata</i>	256
5. Uwagi końcowe.....	267

Rozdział VI

Cofnięcie koncesji albo zmiana jej zakresu w sferze ochrony osób

i mienia	270
1. Uwagi ogólne	270
2. Podstawowe rygory prawne w odniesieniu do cofnięcia koncesji albo zmiany jej zakresu	273
3. Obowiązek cofnięcia koncesji według ustawy o ochronie osób i mienia.....	279
4. Cofnięcie koncesji albo zmiana jej zakresu w trybie obligatoryjnym według ustawy o ochronie osób i mienia	283
4.1. Wprowadzenie.....	283
4.2. Przesłanki cofnięcia koncesji albo zmiana jej zakresu	284
5. Cofnięcie koncesji albo zmiana jej zakresu w trybie fakultatywnym według ustawy o ochronie osób i mienia	295
6. Uwagi końcowe.....	302

Rozdział VII

Kontrola i nadzór działalności gospodarczej w zakresie ochrony

osób i mienia 309

1. Uwagi ogólne 309

2. Organy kontroli i nadzoru 314

3. Zakres i formy kontroli 316

4. Nadzorcze kompetencje Komendanta Głównego Policji 322

5. Uwagi końcowe..... 327

Zakończenie 330

1. Uwagi *de lege lata*..... 330

2. Uwagi *de lege ferenda* 334

3. Uwagi końcowe..... 338

Wykaz literatury 345

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.h. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)

Konstytucja RP	– ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
p.d.g.	– ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.)
p.g.g.	– ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.)
pr. przem.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. Nr 53, poz. 468 z późn. zm.)
pr. spół.	– ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.)
rozp.	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. Nr 251, poz. 1885)
TUE	– Traktat z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.)
TWE	– Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
u.d.g.	– ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.)
u.k.r.s.	– ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209 z późn. zm.)
u.o.o.m.	– ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.)
u.r.t.	– ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.)

Czasopisma, orzecnictwo, publikatory

Biul. Inf. PIGFFiTOM	– Biuletyn Informacyjny Polskiej Izby Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia
Biul. Inf. PIOOiM	– Biuletyn Informacyjny Polskiej Izby Ochrony Osób i Mienia
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. GUS	– Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Statystycznego
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej
GAP	– Gospodarka – Administracja Państwowa
Gaz. Pr.	– Gazeta Prawna
Gd. St. Praw.	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
Krak. St. Praw.	– Krakowskie Studia Prawnicze
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
Ochr. OMZ	– Ochroniarz. Ogólnopolski Magazyn Zawodowców
OMT	– Organizacja – Metody Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PiŻ	– Prawo i Życie
PP	– Przegląd Policyjny

PPE	– Przegląd Prawa Europejskiego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Pr. Spółek	– Prawo Spółek
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczposp.	– Rzeczpospolita
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
St. Praw.	– Studia Prawnicze
Syst. Alarmowe	– Systemy Alarmowe
Wyd. Sejmowe	– Wydawnictwo Sejmowe
ZN KUL	– Zeszyty Naukowe KUL
ZN UŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZN URz	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego

Organy orzekające

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wprowadzenie

Zmiany ustrojowe w Polsce zapoczątkowane pod koniec ubiegłego stulecia przyniosły oprócz wyraźnych zmian pozytywnych, również skutki negatywne, m.in. zagrażające bezpieczeństwu państwa i porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu obywateli. W tych warunkach nastąpił istotny wzrost zadań organów publicznych, zwłaszcza Policji¹. Istniała więc pilna potrzeba szukania nowych rozwiązań prawnych związanych z ochroną bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa obywateli² poza systemem instytucjonalnym. Takim rozwiązaniem była m.in. prywatyzacja zadań Policji, która oznaczała przekazywanie niektórych swoich dotychczasowych zadań podmiotom niepublicznym³. Ze względu na szczególnie charakter działań w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli, zasadniczą kwestią jest to, aby prywatyzacja zadań Policji nie przekroczyła pewnych granic, w których działania mogą być realizowane wyłącznie przez określone organy publiczne, jak również by korzystanie z nowych form organizacyjnych zabezpieczało interesy jednostki i społeczeństwa⁴. Prywatyzacja zadań Policji ma miejsce przede wszystkim

¹ Zob. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2003, s. 33 i n.

² Zob. S. Tokarz, *Firmy detektywistyczne i ochroniarskie w Polsce* (w:) *Bezpieczny obywatel. Bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 247 i n.

³ Zob. El. Ura, S. Pieprzny, *Działania władze organów bezpieczeństwa i porządku publicznego* (w:) *Ochrona człowieka w świetle praw Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Mierki 18–19 października 2000 r.*, red. S. Pikulski, s. 125–126.

⁴ Zob. Z. Leoński, *Funkcje (zadania i kompetencje) realizowane przez podmioty prawa prywatnego* (tezy referatu) (w:) *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 268 i n.

kim w zakresie ochrony osób i mienia⁵. Ustawa o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.) wraz z przepisami wykonawczymi do ustawy, jak również właściwe przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.) regulują podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w wyjątkowo specyficznej i trudnej sferze gospodarki.

W każdym systemie gospodarki istnieją formy oddziaływania prawnego państwa w sferze działalności gospodarczej, bowiem życie gospodarcze jest jednym z podstawowych elementów ładu publicznego⁶. Gospodarka oparta na mechanizmach rynkowych funkcjonuje w Polsce od końca lat 80. XX w. W tym systemie gospodarki dopuszcza się komercyjne świadczenie usług ochrony osób i mienia. W związku z tym w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia niezbędnym a zarazem skutecznym rozwiązaniem prawnym jest reglamentacja administracyjnoprawna w formie koncesjonowania. W doktrynie można sporadycznie spotkać poglądy kwestionujące trafność ustawodawcy co do koncesjonowania tego rodzaju działalności gospodarczej⁷. Koncesjonowanie usług ochrony osób i mienia jest nie tylko formą reglamentacji administracyjnoprawnej, ale rozwiązania prawne w tym zakresie stoją na straży zasady wolności gospodarczej.

Należy zauważyć, że dotychczas nie było w literaturze prawniczej całościowego i pogłębionego omówienia koncesjonowanej działalności gospodarczej w tak ważnej ze względu na bezpieczeństwo państwa oraz ochronę najważniejszych wartości człowieka (w szczególności takich dóbr jak: życie, zdrowie, mienie) w dziedzinie gospodarki związanej z ochroną osób i mienia.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę przedstawienia różnych aspektów prawnych dotyczących koncesjonowanej działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia przez Ministra Spraw

⁵ Zob. S. Pieprzny, *Prywatyzacja zadań Policji (w:) Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002, s. 268.

⁶ Por. K. Jasiukiewicz, *Publicznoprawny charakter koncesji i zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej*, Lublin 2002, s. 10 (maszynopis rozprawy doktorskiej niepublikowanej).

⁷ Zob. np. Ed. Ura, który uważa, że działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia powinna być poddana reglamentacji administracyjnej w formie wydania zezwolenia – Ed. Ura, *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Rzeszów 1998, s. 6.

Wewnętrznych i Administracji na tle ogólnych regulacji dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

Przedmiotem analizy są przede wszystkim zagadnienia prawa gospodarczego publicznego⁸, jak również zagadnienia prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w ogóle, a w szczególności w sferze ochrony osób i mienia. W związku z tym w niniejszym opracowaniu przedstawiono uwagi ogólne na temat działalności gospodarczej w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym oraz dokonano omówienia zasady wolności gospodarczej oraz jej reglamentacji zwłaszcza w formie wydawania koncesji. Prezentacja uwag w wyżej wymienionym zakresie pozwala dokonać niezbędnej a zarazem pogłębionej analizy prawnej w obszarze usług ochrony osób i mienia. W opracowaniu tym wykorzystano materiał normatywny w ujęciu konstytucyjnym oraz w ustawodawstwie zwykłym, jak również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Odwołano się również w omawianym zakresie do poglądów wyrażanych przez przedstawicieli doktryny prawa.

Publikacja składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziale I przedstawione zostały podstawowe zagadnienia prawne związane z działalnością gospodarczą w Polsce. Prezentowane są tu uwagi dotyczące istoty działalności gospodarczej. W celu wyjaśnienia pojęcia działalności gospodarczej jako instytucji prawnej przedstawiono uwagi w perspektywie normatywnej co nie oznacza, że pominięto w ogóle jego aspekty ekonomiczne, socjologiczne i polityczne.

W rozdziale II prezentowane są uwagi odnoszące się do wolności gospodarczej i jej publicznoprawnych możliwości ograniczenia. Po przedstawieniu zasadniczych zagadnień dotyczących istoty wolności

⁸ Pojęcie prawa gospodarczego publicznego wyjaśnia w doktrynie wielu autorów np. M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 1998, s. 21 i n.; autor przedstawia podstawy wyodrębnienia prawa gospodarczego publicznego odwołując się w tej kwestii do tradycyjnego podziału prawa znanego i stosowanego od czasów rzymskich na prawo prywatne i publiczne; zob. też K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2004, s. 36; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 35 i n.

Według teorii prawa do prawa publicznego oprócz norm prawa gospodarczego publicznego należy zaliczyć normy z zakresu prawa administracyjnego, prawa karnego, prawa konstytucyjnego i częściowo prawa pracy – zob. J. Boć (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 37; szerzej na temat norm prawa publicznego – C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002, s. 29 i n.

gospodarczej poddano tę zasadę wnikliwej analizie w różnych aspektach prawnych na tle regulacji prawnych w ujęciu konstytucyjnym i pozakonstytucyjnym w Polsce oraz w systemach prawnych wybranych państw. Uwagi w zakresie zasady wolności gospodarczej dotyczą przede wszystkim obowiązującego prawa, chociaż nie jest tu możliwe pominięcie rozważań historycznych. Nie ulega wątpliwości, że wolność gospodarcza tak jak i inne wolności może podlegać publicznoprawnym ograniczeniom. W związku z tym przedstawiono szerokie uwagi na temat pojęcia, zakresu, przesłanek i funkcji reglamentacji administracyjnoprawnej. Ważną kwestią w zakresie określenia dopuszczalnych granic w ograniczeniu wolności gospodarczej jest zgłębienie istoty podstawowej w tej materii normatywnej, tj. koncesji. Omówiono również problematykę zezwoleń jako publicznoprawnej formy ingerencji w działalność gospodarczą. W rozdziale tym prezentowane są również uwagi ogólne dotyczące działalności gospodarczej regulowanej oraz policyjnoadministracyjnych uwarunkowań działalności gospodarczej.

W rozdziale III omawiam podstawowe aspekty publicznoprawne dotyczące działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia. Rozdział ten jest próbą wyjaśnienia istoty i celowości koncesjonowanej działalności gospodarczej w sferze usług ochrony osób i mienia. W sposób wnikliwy przedstawiono uwagi *de lege lata* dotyczące głównych wyznaczników działalności gospodarczej w tym sektorze gospodarki. W omawianym rozdziale podjęto również próbę prezentacji istoty komercyjnego systemu ochrony osób i mienia.

W rozdziale IV przedstawiono uwagi na temat kształtowania modelu koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia w Polsce. Poddając szczegółowej analizie kwestie prawne dotyczące koncesjonowania ochrony osób i mienia skoncentrowałem się na takich kwestiach jak: udzielenie koncesji; odmowa udzielenia koncesji lub zmiana jej zakresu w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji albo odmowa zmiany koncesji; cofnięcie koncesji albo zmiana jej zakresu w trybie obligatoryjnym lub trybie fakultatywnym; ponowne ubieganie się o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia. Zagadnienia te poddane zostały wszechstronnej analizie w rozdziałach V i VI.

W rozdziale VII omawia się problematykę kontroli i nadzoru nad przedsiębiorcami wykonującymi ochronę osób i mienia.

Wszystkie wyżej wymienione zagadnienia dotyczące ochrony osób i mienia zostały omówione w niniejszym opracowaniu w tym celu, aby w jego podsumowaniu poczynić uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* dotyczące podejmowania i wykonywania tego rodzaju działalności gospodarczej i jego koncesjonowania.

Monografia uwzględnia aktualne ustawodawstwo oraz dorobek doktryny i judykatury w zakresie podejmowania i wykonywania komercyjnej ochrony osób i mienia.

Szczytno, kwiecień 2008 r.

Piotr Kubiński

Rozdział I

Działalność gospodarcza w Polsce

1. Wprowadzenie

Jedną z najważniejszych form działania człowieka jest jego aktywność ekonomiczna¹, która może oznaczać prowadzenie przez niego działalności gospodarczej². W naukach ekonomicznych działalność gospodarcza jest przedmiotem wnikliwej i wszechstronnej analizy. Zdaniem O. Langego działalność gospodarcza – w znaczeniu ekonomicznym – polega na produkcji dóbr, tj. przystosowaniu zasobów i sił przyrody do potrzeb ludzkich oraz podziału tych dóbr³. C. Kosikowski uważa, że działalność gospodarcza polega na wytwarzaniu produktów oraz świadczeniu usług materialnych zarówno na własny użytek, jak i cudzy, w celu zaspokojenia potrzeb indywidualnych i grupowych, szczególnie potrzeb społecznych (publicznych)⁴. Natomiast W. Śmid określa, że działalność gospodarcza oznacza ogół działań w sferze produkcji oraz wymianę dóbr i usług, poprzez które ludzie zaspakajają

¹ C. Strzeszewski, *Definicja pracy ludzkiej*, ZN KUL 1958, nr 1, s. 43–52; autor określa, że wytworzenie dóbr gospodarczych lub usług gospodarczych jest pracą gospodarczą; ten rodzaj aktywności człowieka mieści się w pojęciu pracy ludzkiej, którą zaś definiuje w następujący sposób: „Praca ludzka, to wolna – choć naturalnie konieczna – działalność człowieka, wypływająca z poczucia obowiązku, połączona z trudem i radością, a mająca na celu tworzenie użytecznych społecznie wartości duchowych i materialnych”.

² Por. A. Powałowski, S. Koroluk, *Podejmowanie działalności gospodarczej w świetle regulacji prawnych*, Bydgoszcz–Gdańsk 2005, s. 13.

³ Por. O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1 i 2, Warszawa 1980, s. 20.

⁴ Por. C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984, s. 40.

swoje potrzeby⁵. Z kolei W. Samecki podaje, że działalność gospodarcza polega również na podejmowaniu decyzji w zakresie produkcji (świadczenia usług) w celu zaspakajania potrzeb ludzkich⁶. Podmioty prowadzące tego typu działalność z przyczyn ekonomicznych dokonują nieustannie racjonalnych wyborów co do sposobu wykorzystania pozostałych w ich władaniu zasobów (w tym przede wszystkim środków produkcji)⁷. Działalność gospodarcza w ujęciu ekonomicznym oznacza więc produkcję i podział dóbr i usług w celu zaspakajania indywidualnych i zbiorowych potrzeb ludzkich. Istotnym elementem działalności gospodarczej jest praca człowieka, której celem jest zaspokojenie jego potrzeb materialnych i niematerialnych. Praca zabezpiecza warunki życia człowieka, a zarazem jest szczególnym dobrem, które go uszlachetnia⁸. Definicja działalności gospodarczej w znaczeniu ekonomicznym jest ściśle związana z pojęciem samej gospodarki. W doktrynie można spotkać się z poglądem, że pojęcie działalności gospodarczej występujące w naukach ekonomicznych (autor używa tego terminu zamiennie z pojęciem „gospodarka” w ujęciu funkcjonalnym), ma miejsce nie tylko w nauce prawa administracyjnego, ale również w prawie pozytywnym oraz w orzecznictwie⁹.

W literaturze prawniczej słusznie prezentowany jest powszechnie pogląd, według którego nie należy korzystać z definicji działalności gospodarczej wypracowanej w naukach ekonomicznych w obszarze prawa gospodarczego¹⁰. Trafnie zauważa M. Waligórski, że istnieje potrzeba posługiwania się terminem „działalność gospodarcza właściwym tylko na gruncie prawa gospodarczego przede wszystkim ze względu na zakres gwarancji prawnych zabezpieczających wolność gospodarczą oraz jej ograniczenia dozwolone przez przepisy prawa”¹¹.

⁵ Por. W. Śmid, *Leksykon menadżera*, Kraków 2000, s. 89; zob. też C. Bernard, *Słownik ekonomiczny i finansowy*, Katowice 1994, s. 43 i n.

⁶ Por. W. Samecki, *Gospodarowanie za pomocą planowania*, Wrocław 1980, s. 7.

⁷ Por. M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 21.

⁸ Zob. M.A. Krąpiec, *Dziela. O ludzką politykę*, t. XVI, Lublin 1998, s. 168.

⁹ Por. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1992, s. 10; zob. też C. Banasiński, *Istota prawa administracyjnego* (w:) C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001, s. 17–18.

¹⁰ Por. Z. Leoński (w:) Z. Leoński, Z. Niewiadomski, M. Waligórski, *Ustawa o działalności...*, s. 11–13.

¹¹ M. Waligórski, *Nowe prawo...*, s. 82–83.

W prawie gospodarczym próbę zdefiniowania działalności gospodarczej podjął A. Włodyka¹². Przedstawił on działalność gospodarczą w dwóch ujęciach: *sensu stricto* i *sensu largo*. Działalność gospodarcza *sensu stricto* oznacza działalność ludzką polegającą na wytwarzaniu produktów oraz świadczeniu usług materialnych, która może wystąpić zarówno w sferze produkcji oraz w sferze cyrkulacji. Przez działalność gospodarczą *sensu largo* należy rozumieć nie tylko działalność bezpośrednio gospodarczą, ale również sterowanie gospodarką. Słusznie konstataje A. Włodyka, że przedmiotem zainteresowania prawa gospodarczego jest tylko działalność operatywnogospodarcza (*sensu stricto*), natomiast sterowanie gospodarką należy do prawa zarządzania gospodarką. Podobne stanowisko prezentuje A. Wasilewski, który uważa, że działalność gospodarcza w ścisłym tego słowa znaczeniu polega na wszelkiej działalności produkcyjnej, usługowej lub handlowej prowadzonej w celach zarobkowych, natomiast działalność ta w ujęciu szerokim oznaczałaby nie tylko prowadzenie działalności gospodarczej w sferze produkcji, usług lub handlu o charakterze zarobkowym, ale także zawodowym¹³. Należy zauważyć, że ustawodawca działalnością gospodarczą obejmował w latach 80. ubiegłego stulecia również usługi o charakterze nieprodukcyjnym¹⁴. T. Rabska uważa, że działalność gospodarcza polega na produkcji dóbr materialnych i usług w celu zaspokojenia potrzeb społecznych¹⁵. M. Waligórski wskazując różne cechy działalności gospodarczej w znaczeniu przedmiotowym, słusznie zauważa, że polega ona na wytwarzaniu produktów, jak również na świadczeniu usług materialnych i niematerialnych¹⁶. Trafnie zauważa M. Szydło, że niezbędnym ze strony ustawodawcy zabiegiem o charakterze porządkującym i systematyzującym jest wprowadzenie do syste-

¹² A. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 72.

¹³ A. Wasilewski, *Z problematyki doskonalenia podstaw prawnych działania jednostek gospodarki nieuspołecznionej*, Krak. St. Praw. 1985, t. XVIII, s. 126–127; tenże, *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, PUG 1988, nr 5–6, s. 141.

¹⁴ Por. np. § 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 października 1985 r. w sprawie działalności gospodarczej organizacji społecznych (Dz. U. Nr 51, poz. 265 z późn. zm.), które za działalność gospodarczą uznawało m.in. prowadzenie szkoleń w zakresie podnoszenia kwalifikacji i nauki zawodu.

¹⁵ Por. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Toruń 1978, s. 22; zob. też M. Waligórski, *Nowe prawo...*, s. 82; J. Wilkin (w:) *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, Warszawa 2003, s. 22 i n.

¹⁶ M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 26; zob. też C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 9.

mu prawa definicji legalnej pojęcia działalności gospodarczej¹⁷. Działalność gospodarcza jako konstrukcja prawna została przyjęta najpierw przez niektóre akty normatywne, w których zakres tego pojęcia dotyczył tylko wybranych stosunków prawnych regulowanych w tych aktach prawnych¹⁸.

2. Podstawowe pojęcia

2.1. Działalność gospodarcza i jej podstawowe desygnaty

2.1.1. Pojęcie działalności gospodarczej

Do końca lat 80. ubiegłego stulecia w gospodarce Polski obowiązywał system nakazowo-rozdzielczy. W tym okresie brak było definicji normatywnej działalności gospodarczej, która miałaby charakter podstawowy w prawie gospodarczym publicznym i obejmowałaby większość stosunków gospodarczych. Wprowadzenie na przełomie lat 80. i 90. XX wieku nowego ładu ekonomicznego w naszym kraju opartego na mechanizmach rynkowych, uzasadniało pilną potrzebę uregulowania działalności gospodarczej w zmieniającej się rzeczywistości¹⁹. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.) wprowadza pojęcie działalności gospodarczej określając, że „działalnością gospodarczą (...) jest działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek” (art. 2 ust. 1 u.d.g.). Takie stanowisko przyjmuje także Sąd Najwyższy, który stwierdza, że pojęcie działalności gospodarczej wyznaczają: 1) wykonywanie tej działalności jako działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej i usługowej;

¹⁷ M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 22.

¹⁸ Por. np. ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (tekst jedn. Dz. U. z 1983 r. Nr 7, poz. 40 z późn. zm.); która określała rzemiosło jako wykonywanie „działalności wytwórczej i usługowej” (art. 1 ust. 1); ustawę z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (tekst jedn. Dz. U. z 1983 r. Nr 43, poz. 193 z późn. zm.), w której pojęcie działalności gospodarczej obejmuje jedenaście rodzajów działalności wskazanych enumeratywnie; ustawę z dnia 6 czerwca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (tekst jedn. Dz. U. z 1985 r. Nr 13, poz. 58 z późn. zm.), która stanowiła, że działalnością gospodarczą jest: 1) produkcja wyrobów i świadczenie usług, 2) obrót towarowy, 3) eksport własnej produkcji i usług oraz import dla potrzeb tej produkcji i usług (art. 2); zob. też M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 23.

¹⁹ Por. P. Kubiński, *Ustawa – Prawo działalności...*, s. 79.