Jolanta Jabłońska-Bonca

PRYWATNA OCHRONA BEZPIECZEŃSTWA

koncepcje ▪ podmioty ▪ zadania
normy ▪ konteksty

Wolters Kluwer

Jolanta Jabłońska-Bonca

PRYWATNA OCHRONA BEZPIECZEŃSTWA

koncepcje ▪ podmioty ▪ zadania normy ▪ konteksty

Wolters Kluwer

Warszawa 2017

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS5/02671

Recenzent
Prof. dr hab. Stanisław Kaźmierczyk

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Michał Dymiński

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na **www.legalnakultura.pl**
Polska Izba Książki

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-409-4

ISBN PDF-a: 978-83-8107-706-4

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 15

Wstęp 19
1. Cel i założenia 19
2. Zakres i ograniczenia 26
3. Wielopłaszczyznowość i „triangulacja" 28
4. Przykłady 36
5. Pytania do dyskusji – analiza przypadków 50

Rozdział I
Współczesne prawo i inne regulacje 54
1. Wprowadzenie 54
   1.1. Model systemu prawa 54
   1.2. Model samowładnego i całowładnego państwa 58
   1.3. Korekta modeli w teorii oraz ilustracja problemów granic w praktyce 59
2. Punkt wyjścia 67
   2.1. Tradycyjny model systemu prawa 67
   2.2. Multicentryczność prawa 68
   2.3. *Soft law* 72
   2.4. Regulacje wielkich korporacji gospodarczych a prawo .. 77
      2.4.1. Reakcje globalnych korporacji przemysłowych .. 84
      2.4.2. Reakcje korporacji bankowo-finansowo-ubezpieczeniowych 86
      2.4.3. Reakcje korporacji usługowych 88
3. Pluralizm prawny (normatywny) i alienacja prawa 90
4. Pytania. Aspekt polityczno-prawny 92

Rozdział II
Współczesne państwo, naród i obywatel a zadania publiczne ... 95
1. Państwo – terytorium, władza, ludność ... 95
2. Współczesna redefinicja suwerenności ... 97
3. Ewolucja pojęcia „naród" ... 99
4. Od państwa „stróża nocnego" do „kapitalizmu interwencyjnego" ... 103
5. Nowe zagrożenia w XXI wieku ... 105
6. Ewolucja modelu prawnego „obywatela" ... 107
7. Koniec czy kryzys państwa dobrobytu, państwa opiekuńczego, państwa socjalnego? ... 108
8. Utrata monopolu państwa na prawomocne użycie siły ... 111
9. Prywatyzacja zadań państwa i nowe źródła władzy ... 113
10. Deterytorializacja państw i kulturowe „odkotwiczenia" ... 116
11. „Kontrolowana transformacja systemu" po 1989 r. w Europie Środkowo-Wschodniej ... 118
12. Rozproszone regulacje. Skutki pluralizmu regulacyjnego ... 121
13. Przegląd współczesnych koncepcji państwa ... 122
    13.1. W stronę partycypacji czy w stronę „państwa petentów"? ... 122
    13.2. „Relacje" jako kapitał społeczny ... 128
    13.3. W stronę „państwa nadzoru" i „państwa konsumenckiego" ... 132
    13.4. Powrót idei silnych państw narodowych ... 140
14. Zadania publiczne ... 145
15. Ochrona bezpieczeństwa jako zadanie publiczne ... 149
16. Prywatyzacja zadań publicznych a outsourcing, partnerstwo publiczno-prywatne i partnerstwo publiczno-społeczne ... 151

Rozdział III
Transformacja koncepcji bezpieczeństwa – transformacja ochrony bezpieczeństwa obywateli? ... 157
1. Wprowadzenie ... 157
2. Konstruktywizm, sekurytyzacja, *human security* ... 164

3. Zacieranie prawnej i faktycznej granicy między publiczną i prywatną ochroną bezpieczeństwa – obszary działania agencji prywatnej ochrony ... 167
4. Problem „obcych" i „niepotrzebnych" ... 174
5. Środki przymusu ... 176
6. „Korporacyjne armie" ... 182
7. Doktryny wojenne ... 186
8. Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo jednostki ... 194
9. Luki bezpieczeństwa i sposoby ich wypełniania ... 197
10. Samoobrona (osobista, firmowa, cybersamoobrona, miejska) ... 199
11. Straże obywatelskie i straże „antyobywatelskie" ... 202
12. Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym ... 207
13. *Nihil novi sub sole* ... 208
14. Wywiad, PMC i detektywi na usługach prywatnych podmiotów gospodarczych i państw ... 209
15. Szacunki wielkości rynku ochrony bezpieczeństwa – kontekst ekonomiczny ... 218
16. Dwa oblicza prywatyzacji ochrony bezpieczeństwa ... 222
17. „Państwo nadzoru" a prywatna ochrona ... 235
18. Ambiwalencja wad i zalet ... 243
19. Normy prawne dotyczące organizacji prywatnego bezpieczeństwa i normy samych firm – uwagi wstępne ... 247
20. Detektywi o potrzebie standaryzacji praw i obowiązków – ilustracja stanu świadomości ... 248

Rozdział IV
Typy podmiotów prywatnej ochrony bezpieczeństwa ... 254
1. Wprowadzenie ... 254
2. Prywatna agencja wojskowa ... 261
3. Prywatna agencja ochrony bezpieczeństwa osób i mienia oraz prywatna agencja bezpieczeństwa morskiego ... 263
4. Agencja detektywistyczna ... 265
5. „Prywatna policja" ... 267
6. Prywatna agencja wywiadu biznesowego ... 268

7. Stowarzyszenia, fundacje i organizacje *non profit* zajmujące się bezpieczeństwem 271
8. Społeczne organizacje proobronne 272
9. Lokalne „straże obywatelskie" i grupy samoobrony *ad hoc* 274
10. Inne podmioty 274
11. Przykłady problemów granicznych 276

Rozdział V
Kontekst historyczny 280
1. Wprowadzenie 280
2. Prywatne wojny i prywatny wymiar sprawiedliwości w historii 280
3. Samoobrona i prywatne ściganie przestępców 284
4. Korsarze, najemnicy, prywatne wojska, prywatne firmy wojskowe i kontraktorzy 287
5. Detektywi i wywiadowcy biznesowi 302
6. Od stróża nocnego do agenta ochrony bezpieczeństwa 313
7. Stowarzyszenia służące ochronie bezpieczeństwa i ratownictwu 316
8. Organizacje pozarządowe byłych oficerów służb specjalnych, wojska i policji 318

Rozdział VI
Typowe obszary prywatnej ochrony bezpieczeństwa 320
1. Wprowadzenie 320
2. Analiza przykładów 325
   2.1. Prywatna ochrona otwartej przestrzeni publicznej 325
   2.2. Nieudane prace nad projektem ustawy o monitoringu wizyjnym w Polsce 345
   2.3. Prywatna ochrona zamkniętej przestrzeni do użytku publicznego 349
   2.4. Prywatna ochrona bezpieczeństwa imprez masowych ... 359
   2.5. Ochrona osób prywatnych i ich mienia 367
   2.6. Prywatna ochrona infrastruktury krytycznej państwa 370
      2.6.1. Przykład 1. Port morski 380

2.6.2. Przykład 2. Dworce kolejowe i pociągi 385
2.6.2.1. Nieudane projekty nowej ustawy o SOK 388
2.6.3. Przykład 3. Lotnisko cywilne 393
2.7. Prywatna ochrona jednostek wojskowych i urzędów centralnych 401
2.7.1. Przykład 1. Jednostki wojskowe 402
2.7.2. Przykład 2. Kancelaria Prezydenta RP 405
2.8. Prywatna ochrona bezpieczeństwa osób i mienia na statkach handlowych na morzach i oceanach 406
2.9. Bezpieczeństwo informacyjne 412
2.10. Ochrona wartości pieniężnych i ochrona konwojów 422
2.11. Prywatne wsparcie wymiaru sprawiedliwości, policji, więziennictwa 425
2.12. Klęski żywiołowe 435
2.13. Wojny, konflikty zbrojne, operacje pokojowe i stabilizacyjne 438
2.14. Prywatne firmy ochrony szkolące służby specjalne 441

Rozdział VII
Agencje detektywistyczne 443
1. Wprowadzenie 443
2. Zadania agencji detektywistycznych 445
3. Problemy granic legalnej działalności detektywów 452
4. Agencje detektywistyczne na świecie 460
5. Międzynarodowe i krajowe stowarzyszenia agencji detektywistycznych 465
6. Usytuowanie agencji detektywistycznych w porządku prawnym 469
7. Specyfika rynku detektywistycznego z udziałem byłych funkcjonariuszy służb specjalnych w okresie transformacji ustrojowej w Polsce 478
8. Podstawy prawne działania agencji detektywistycznych w Polsce 481
9. Detektyw – zawód wolny i regulowany. Czy powinien być zawodem zaufania publicznego? 484

10. Krytyka polskiej ustawy o usługach detektywistycznych. Punkt widzenia detektywów 488
11. Standaryzacja zasad wykonywania zawodu detektywa 491
12. Atuty agencji detektywistycznych w oczach detektywów 493
13. „Czynności operacyjno-rozpoznawcze" a legalne metody pracy detektywa 498
14. Nieudana próba regulacji – projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z 2008 r. 508
15. Detektywi „na granicy prawa" – samoocena 509

Rozdział VIII
Agencja prywatnego wywiadu i kontrwywiadu biznesowego 513
1. Wprowadzenie 513
2. Wywiad i kontrwywiad – przemiany 515
3. Zakres działania i typowe zadania agencji wywiadu biznesowego 523
4. Oferta polskich firm wywiadu biznesowego 529
5. Stowarzyszenia prywatnego wywiadu biznesowego oraz zajmujące się prywatnym ściganiem oszustw i nadużyć gospodarczych 536
6. Wywiady: „biały", „szary" i „czarny" 537
7. Agencje wywiadu biznesowego a państwo 545
8. Rozproszona ochrona bezpieczeństwa gospodarczego 547
9. Agencje wywiadu biznesowego na świecie 549
10. Agencje wywiadu biznesowego w Polsce 554
11. „Sygnaliści" – obrońcy prawa i bezpieczeństwa? 561

Rozdział IX
Prywatne agencje ochrony bezpieczeństwa osób i mienia 564
1. Wprowadzenie 565
2. Agencje ochrony na świecie 574
3. Stowarzyszenia agencji ochrony na świecie – samoorganizacja i samoregulacja środowiska 579
4. Agencje ochrony osób i mienia w Polsce oraz ich stowarzyszenia 582

5. Specyfika działania agencji ochrony osób i mienia w okresie kontrolowanej transformacji ustrojowej w Polsce 588
6. Ochrona osób i mienia w Polsce – aktualny stan prawny 593
7. Trudne okoliczności działania 596
8. Kwalifikacje pracowników ochrony 607
9. Środki przymusu bezpośredniego i broń palna w rękach pracowników prywatnej ochrony 613
10. Prywatne agencje militarne a państwo 620
11. Dyskusyjne przypadki prywatyzacji ochrony bezpieczeństwa w Polsce 622
12. Pracownik ochrony obiektu a obywatel – brak zaufania 624

Rozdział X
Prywatne agencje wojskowe 627
1. Wprowadzenie 627
2. Broń palna w rękach kontraktorów, najemników i przestępców 635
3. Przegląd stanowisk politycznych demokratycznych państw prawa w sprawie roli i zadań PMC 640
4. Problemy prawne kontraktorów i PMC 645
5. Długa droga od *soft law* do *hard law* 649
6. Kto może legalnie zlecić usługi wojskowe w rejonie konfliktu? 661
7. Profile działania PMC 667
8. Perspektywy PMC 670
9. Przykłady agencji PMC 672
10. Samoorganizacja prywatnych agencji wojskowych – stowarzyszenia PMC 678
11. Problem paramilitarnych prywatnych organizacji o ukrytych albo niejawnych celach 679
12. Militaryzacja społeczeństw? 680

Rozdział XI
Morskie agencje ochrony 682
1. Wprowadzenie – piraci, rabusie i terroryści morscy 682
2. Obszary ataków piratów i koszty okupów 685

3. Kto powinien zapewnić ochronę bezpieczeństwa na statkach handlowych na morzu otwartym? Próby opanowania sytuacji przez organizacje międzynarodowe 687
4. Stanowiska w sprawie dopuszczalności prywatnej, uzbrojonej ochrony na statkach handlowych i pasażerskich 691
5. Nierozwiązane problemy prywatnej uzbrojonej ochrony na statkach 696
6. Punkt widzenia kontraktorów morskich 700
7. Samoregulacja środowiskowa, tzw. akty legislacji autonomicznej 701
8. Kwalifikacje zawodowe pracowników ochrony morskiej 704
9. Szacunki dotyczące rynku PMS 706

Rozdział XII
„Niepaństwowe prawo"? 709
1. Podsumowanie 709
2. Prawo nieoficjalne. Postprawo. Prawo kosmopolityczne 713
3. Przegląd stanowisk: pluralizm prawny, żywe prawo, diaspora prawa i ekumenizm prawny, instytucjonalne porządki normatywne, nowe prawo zwyczajowe, wspólne doświadczenia normatywne 725
4. Normy formalne i nieformalne 733
   4.1. Przepisy porządkowe: regulaminy i instrukcje wewnętrzne 734
   4.2. Normy techniczne 753
   4.3. Kodeksy etyki zawodowej 758
   4.4. Globalne standardy 765
   4.5. Normy bezpieczeństwa w planach ochrony 772
   4.6. Inne akty normatywne 786
   4.7. Niepisane normy kolizyjne tworzone przez kierowników i pracowników 787
   4.8. Adresaci norm na „zwodzonym moście" 796

Literatura 805

Private security protection
Concepts, entities, norms, tasks and contexts
Summary 853

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
k.p.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.)
k.s.h.	–	ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.)
u.b.i.m.	–	ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2139 ze zm.)
UCDP	–	Uppsala Conflict Data Program
u.o.i.n.	–	ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.)
u.o.o.m.	–	ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2016 r. poz. 1432 ze zm.)
u.u.d.	–	ustawa z 6.07.2001 r. o usługach detektywistycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 556)
u.z.k.	–	ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 209 ze zm.)
pr. lot.	–	ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 605 ze zm.)

Czasopisma

BN	–	Bezpieczeństwo Narodowe
DGP	–	Dziennik Gazeta Prawna

GW	–	Gazeta Wyborcza
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
KP	–	Krytyka Prawa
OTK ZU	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PiP	–	Państwo i Prawo
PZ	–	Polska Zbrojna
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

ABW	–	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
ACS	–	Airport Cleaning Services
ALK	–	– Akademia Leona Koźmińskiego
AW	–	Agencja Wywiadu
BBN	–	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
BOR	–	Biuro Ochrony Rządu
CBA	–	Centralne Biuro Antykorupcyjne
COSI	–	Stały Komitet Współpracy w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego
DDoS	–	distributed denial of service
EASA	–	Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego
ECAC	–	Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego
EUROCONTROL	–	Europejska Organizacja do Spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej
FR	–	Federacja Rosyjska
GIIF	–	Generalny Inspektor Informacji Finansowej
GIKS	–	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
GINB	–	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
GIODO	–	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
GOPR	–	Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
IAAF	–	Międzynarodowe Stowarzyszenie Federacji Lekkoatletycznych
ICANN	–	Internetowa Korporacja ds. Rozdziału Nazw i Adresów

ICAO	–	Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego
ICISS	–	Międzynarodowa Komisja ds. Interwencji i Suwerenności Państwa
IK	–	infrastruktura krytyczna
ISPS CODE	–	Międzynarodowy Kodeks Ochrony Statku i Obiektu Portowego
JAA	–	Zrzeszenie Władz Lotniczych
KKK	–	Ku Klux Klan
LOGCAP	–	Logistics Civil Augmentation Program
MKOL	–	Międzynarodowy Komitet Olimpijski
MSW	–	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSWiA	–	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NRA	–	National Rifle Association
OSINT	–	Open Source Intelligence
OSP	–	Ochotnicza Straż Pożarna
OWC	–	Oddziały Wart Cywilnych
PCK	–	Polski Czerwony Krzyż
PMC	–	Private Military Company
PMF	–	Private Military Firms
PKN	–	Polski Komitet Normalizacyjny
PSC	–	Private Security Company
PZPN	–	Polski Związek Piłki Nożnej
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SCIP	–	Strategic and Competitive Intelligence Professionals
SOK	–	Straż Ochrony Kolei
SOL	–	Służba Ochrony Lotnisk
SUFO	–	specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne
UCDP	–	Uppsala Conflict Data Program
WOPR	–	Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
ZOL	–	Zespół Ochrony Lotnisk
ŻW	–	Żandarmeria Wojskowa

Wstęp

1. Cel i założenia

Celem pracy jest sprawdzenie, czy w XXI w. istnieją wzajemne zależności między dwoma związkami, tj. a) organizacji pozapaństwowych i państwa oraz b) norm pozaprawnych i prawa. Badaniami objęto podmioty zajmujące się prywatną ochroną bezpieczeństwa oraz tworzone przez te podmioty akty legislacji autonomicznej („prawa niepaństwowego", „prawa nieoficjalnego")[1].

Ochrona bezpieczeństwa – w ujęciu interdyscyplinarnym – została wybrana jako generalny wskaźnik powiązania zjawisk sfery publicznej i sfery prywatnej, ponieważ z jednej strony od wieków stanowi jedno z fundamentalnych i niekwestionowanych podstawowych zadań każdego państwa, a z drugiej – współcześnie od końca zimnej wojny, ze zmiennym szczęściem – jest także realizowana w pewnym zakresie przez podmioty prywatne. „Akceptacja prywatnych firm wiąże się z modelem społeczeństwa obywatelskiego, który zasadniczo wychodzi od społecznej zdolności do samosterowania, gdzie państwu przypisana

[1] „Prawo nieoficjalne – normy niepochodzące od państwa i jego instytucji. Pochodzi od instytucji innych niż państwo. Posiada inny autorytet, uzasadnienie aksjologiczne lub tetyczne, tryb ustanowienia, moc oraz sankcje" – D. Budnikowski, *Prawo nieoficjalne. Rozważania wstępne. Istota i rodzaje prawa nieoficjalnego* [w:] *Pluralizm prawny tradycja, transformacje, wyzwania*, red. Budnikowski, K. Dobrzeniecki, Toruń 2009; o legislacji autonomicznej por. np. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2003, zwłaszcza rozdział 2, s. 29 i n.

jest subsydiarna funkcja »ochrony własności i wolności«"[2]. Czy tak widziany układ sił to tylko idea czy rekonstrukcja rzeczywistości?

Precyzyjne wyznaczenie granic działania państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa jest ważne dla praw i wolności obywateli.

Współczesne państwa wycofują się z pewnych obszarów działalności albo pozostają odpowiedzialne za realizację tych zadań, ale powierzają ich wykonanie podmiotom prywatnym i przyjmują jedynie rolę organizatora. Zdarza się, że państwa częściowo odstępują od ich realizacji na rzecz podmiotu prywatnego. W końcu bywa tak, że zadania po pewnym czasie wracają do aparatu państwa. Pojawiają się też nowe, ważne społecznie zadania, od początku uznawane za pozapaństwowe. Czy te zjawiska mają wpływ na granice systemu prawa i na porządek prawny?[3]

Neutralne, zdystansowane oraz intersubiektywnie kontrolowalne badanie właściwości i zależności w powyższym zakresie wymaga odcięcia się od ładunku emocji i irracjonalizmów w polityce, w świadomości społecznej i opinii publicznej. Fałszywe sądy kognitywne, fałszywe zdania uznawane mentalnie lub fałszywe zdania wolicjonalne są obecne w dyskursie politycznym i medialnym dotyczącym zarówno samego bezpieczeństwa, jak i prywatyzacji ochrony. Także w XXI w. łatwo ulec złudzeniom „magii społecznej". Impulsy pozapoznawcze, przekonania irracjonalne oplecione wokół państwa i prawa oraz ich działania oraz semantyczne mistyfikacje są realnymi elementami życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Sami prawnicy w nauce i w praktyce starają się często promować taką wizję prawa i państwa, która wspiera

[2] J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 54.

[3] Por. rozdział I. Na temat systemowości prawa por. Z. Pulka [w:] Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 2016, t. CIV i tam powołaną literaturę. Por. też: M. Zirk-Sadowski, *The internal and external point of view in the methodology of jurisprudence* [w:] *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, red. A. Bator, Z. Pulka, Warszawa 2013.

znaczenie prawa i prawników w systemie politycznym[4]. Wizje – mniej lub bardziej świadomie – dostosowują do interesów i wartości związanych ze swoją pozycją[5]. „Powoli coraz mniej czytelna staje się odpowiedź na pytanie, czy państwo kreuje prawników, czy to oni, kreując państwo, kreują siebie"[6]. „Monopolizują – jak pisze Pierre Bourdieu – to, co jest uznane za uniwersalne"[7]. „A zatem prawnicy, którzy w zbiorowym wysiłku w ciągu wielu wieków utworzyli państwo, mogli utworzyć naprawdę *ex nihilo* zbiór koncepcji, sposobów postępowania, procedur i form organizacyjnych, mających służyć interesowi ogólnemu, ludziom i dobru publicznemu tylko o tyle, o ile dokonując tego, uczynili się sami posiadaczami lub depozytariuszami władzy wynikającej z uprawiania działalności publicznej, o ile więc w taki sposób mogli sobie przywłaszczyć urzędy publiczne na podstawie wykształcenia i osiągnięć, a nie urodzenia"[8].

Praca jest próbą przedstawienia generalizacji historycznej, odnoszącej się do prywatnej ochrony bezpieczeństwa i jej norm w zachodnich demokratycznych państwach prawa oraz – w miarę możliwości – jej specyfiki w europejskich demokratycznych państwach postkomunistycznych, takich jak Polska[9]. Stawiam pytania o zależności między zjawiskami społecznymi, politycznymi i prawnymi, a więc pytania charakterystyczne dla badań wyjaśniających[10].

Ochroną bezpieczeństwa w XXI w. zajmuje się państwo i wiele innych podmiotów, a więc rozmaite typy norm postępowania, dotyczące tej

[4] J. Jabłońska-Bonca, *Auctoritas non veritas facit legem? Z problematyki funkcji autorytetów prawniczych* [w:] *Profesjonalna kultura prawnicza*, red. M. Pichlak, Warszawa 2012.

[5] H. Dębska, *Władza. Symbol. Prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, s. 82.

[6] P. Bourdieu, *Rozum praktyczny. O teorii działania*, Kraków 2009, s. 42–46, cyt. za H. Dębska, *Władza*..., s. 82. Por. też na ten temat J. Jabłońska-Bonca, *Auctoritas*..., s. 135.

[7] P. Bourdieu, *Rozum*..., s. 99.

[8] P. Bourdieu, *Medytacje pascaliańskie*, Warszawa 2006, s. 175.

[9] Polska nie ma możliwości kopiowania i konsumowania dorobku demokratycznego i wolnorynkowego wielu pokoleń powojennych tak jak społeczeństwa Zachodu.

[10] R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, Warszawa 1985.

sfery, pochodzą nie tylko od państwa, ale i od różnych innych normodawców[11]. Zbadanie tego kluczowego dla państwa i obywateli obszaru, jakim jest bezpieczeństwo, a także zadań podmiotów zajmujących się prywatną ochroną bezpieczeństwa oraz ich powiązań z państwem, jak również norm, jakie wytwarzają i ich relacji do prawa (porządku prawnego), pozwoli uzyskać odpowiedź na następujące pytanie: Czy zmiany w tak centralnym punkcie relacji publiczne–prywatne mogą być uznane za dostateczne uzasadnienie dla postulatu, że należy skorygować spojrzenie nauk prawnych na relacje prawo – normy pochodzące od innych podmiotów oraz przyjąć nowy, rekonstrukcyjny model pluralistycznego porządku regulacyjnego?[12]

Prywatna ochrona bezpieczeństwa, uznawana często za „quasi-dobro publiczne" regulowane także przez „normy quasi-prawa" wydawała się jeszcze kilkanaście lat temu stałym trendem rozwiązań w neoliberalnych demokracjach. Czy jest to nadal jednokierunkowy trend czy raczej jedynie jedna z faz cyklu polegającego na rozszerzaniu i ograniczaniu prywatyzacji zadań państwa?

Czy okresowe wahania poziomu otwierania i zamykania systemów prawa oraz operacyjnego posiłkowania się normami pozaprawnymi głównie w fazach kryzysów finansowych państw mają cechy (własności) stałe, które można nazwać cyklicznymi „prawnymi wahaniami koniunkturalnymi", czy są to zdarzenia występujące jedyne *ad hoc* z powodu konkretnych sytuacji politycznych i gospodarczych?[13] Jeśliby modelowo przyjąć, że kryzys sprawności państwa (wiążący się m.in.

[11] Por. J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja*..., s. 54 i n.

[12] Poziom sformalizowania oznacza odejście od podziału na prawo i nieprawo na rzecz stopniowalnej typologii różnorodnych reguł – od formalnych po nieformalne. Poziom uznania przez adresatów odnosi się do behawioralnego uznania słuszności i użyteczności normy niezależnie od tego, kto jest normodawcą; poziom legalizmu odnosi się do społecznego uznawania normodawców za mających prawomocną władzę nad adresatem, wszelkie organizacje standaryzujące, prowadzące audyty, normalizujące, stowarzyszenia są obok państw także na tej liście, poziom związania przymusem państwa to typologia według kryterium bycia organem państwa, organem pozapaństwowym mającym delegację ustawową, podmiotem pozapaństwowym działającym w ramach outsourcingu itd.

[13] Cykl koniunkturalny w państwie: tu wahania w pewnych (wieloletnich) okresach przy utrzymującym się trendzie wzrostu znaczenia państw.

z koniecznością szukania oszczędności) wiąże się z prywatyzacją wielu jego zadań; w fazie depresji odnotowywane są słabe wyniki (np. brak efektywności instytucji, brak gwarancji prawnych i naruszenia praw człowieka) w sprywatyzowanych sferach i źle zorganizowany nadzór państwa; w fazie ożywienia państwo odzyskuje nadzór nad zadaniami, zaś faza rozkwitu to okres silnego, efektywnego działania państwa, które znów „upaństwawia" wiele z zadań, to postawić można pytanie, czy struktura porządku prawnego kopiuje te fazy cyklu? A może nie da się wskazać żadnych trendów, bo zdarzenia polityczne, społeczne, gospodarcze *ad hoc* zmieniają sytuację? Jaki wpływ na te realne zmiany mają nowe idee, ideologie i doktryny polityczno-prawne? W jakim zakresie fluktuacje, związane z prywatyzacją i ponownym upaństwawianiem zadań, są wynikami stochastycznych wpływów zewnętrznych (politycznych, technologicznych, gospodarczych, społecznych)?

Czy i ewentualnie w jaki sposób i w jakim zakresie obywatele w XXI w. są związani, obok prawa, także „nieoficjalnym prawem", czy inaczej mówiąc „niepaństwowym prawem", tj. regulacjami różnych podmiotów pozapaństwowych?[14] Czy faktem jest działanie na prawa i obowiązki obywateli „władzy równoległej" utrzymywanej ze środków publicznych?

Czy twierdzenie, że w demokracjach zachodnich polityczne „wytyczne są jasne: dobre jest to, co służy bezpieczeństwu kraju, ewentualnie służyć powinno, i temu musi zostać podporządkowane wszystko inne", a rację ma E.R. Koch, odpowiadając na pytanie: „W razie wątpliwości opowiadamy się za wolnością? Dzisiaj – odpowiada E.R. Koch – brzmi to jak nostalgiczna paplanina"[15]. Czy i w jakim zakresie jednostka ma podmiotowe prawo do ochrony jej bezpieczeństwa przez państwo?[16]

[14] O pojęciu „niepaństwowe prawo", mającym własność sofizmatu, niżej. Możliwe jest też użycie określenia „nieformalne prawo".

[15] Obecnie „dotyczy to zarówno gigantycznych programów inwigilacji NSA czy też izraelskich ich odpowiedników, Unit 8200, jak również »licencji na zabijanie« dla CIA, Shin Bet, Mossadu i innych specjalnych jednostek militarnych" – E.R. Koch, *Licencja na zabijanie. Komanda śmierci tajnych służb*, Warszawa 2015, s. 11.

[16] Odpowiedź na to pytanie ma istotne znaczenie dla określenia stosunku między jednostkami a państwem – por. szeroko J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne*

W interdyscyplinarnych badaniach prowadzonych w latach 2011–2016 wyznaczyłam kilka różnych „punktów obserwacji" relacji: państwo – prywatne agencje ochrony – prawo – inne normy[17]. Zakres podmiotowy badań prywatnych agencji ochrony bezpieczeństwa objął państwo, agencje ochrony osób i mienia, agencje detektywistyczne, agencje wywiadu biznesowego, agencje wojskowe i agencje ochrony bezpieczeństwa na morzach[18]. Zakres przedmiotowy wyznaczyły zadania, jakie na podstawie prawa i w ramach autonomii organizacyjnej wykonują te podmioty. Podmioty i ich zadania uznałam za zmienne niezależne. Sprawdzałam, czy i jak pod ich wpływem zmienia się porządek prawny albo porządek normatywny. Przyjęłam hipotezę, że jeśli istotna zmiana z zakresie funkcji demokratycznych państw prawa jest w XXI w. faktem, a nie tylko chwilowym, okresowym wydarzeniem, czy nawet wykreowanym wyrazem subiektywnych przekonań i mitów, to można wybrać wskaźniki tych zmian – intersubiektywnie kontrolowalne ich ekwiwalenty empiryczne i normatywne (czyli ekwiwalenty bezpośrednie i pośrednie). Sprawdzałam więc, czy zmiana niesie konsekwencje dla prawa (porządku prawnego) oraz jego otoczenia normatywnego[19]. Na przykład, jeśli strach i „popyt na bezpieczeństwo" zostały w znacznym stopniu politycznie i biznesowo wykreowane, to także wpływają na treść i formy prywatnej ochrony bezpieczeństwa i porządku prawnego[20]. Prawo może być w efekcie fasadowe i pozorne[21].

---

z perspektywy filozofii prawa, Lublin 2013, s. 50, gdzie autorka referuje m.in. stanowisko G. Robbertsa.

[17] Na temat metodologii badań zob. np. *Metody badań jakościowych*, red. K.N. Denzin, Y.S. Lincoln, t. I i II, Warszawa 2009.

[18] W pracy „agencja" jest używana w znaczeniu „firma, która świadczy różne usługi" (definicja nominalna) – por. *Wielki Słownik Języka Polskiego*, www.wsjp.pl, albo *Słownik Języka Polskiego PWN*, www.sjp.pl, a nie w znaczeniu „przedstawicielstwo jakiegoś przedsiębiorstwa, urzędu, państwa" – to jest drugie znaczenie terminu.

[19] J. Lofland, D.A. Snow, L. Anderson, L.H. Lofland, *Analiza układów społecznych. Przewodnik metodologiczny po badaniach jakościowy*ch, Warszawa 2009. W tej pracy bezpośrednie ekwiwalenty empiryczne to: prywatne podmioty ochrony bezpieczeństwa, pośrednie ekwiwalenty empiryczne – ideologie, wartości, własności niepoddające się bezpośredniemu oglądowi. Są to wskaźniki badanych zjawisk.

[20] Stąd w pracy źródłem danych są także tradycyjne media drukowane i nowe media elektroniczne. Język mediów pokazuje, jak zagrożenia są postrzegane w opinii publicznej.

[21] P. Waszkiewicz, *Traktat o dobrej prewencji kryminalnej*, Warszawa–Newark 2015.

Czy zastąpienie prawa regulacją prywatną w jakimś obszarze prowadzić może do utraty poczucia bezpieczeństwa w państwie przez obywateli, którzy nie mogą mieć podobnego oparcia w normach prywatnej korporacji do tego, jakie dawało im demokratycznego państwa? Czy przekazanie zadań (a także „outsourcing" zadań) uznawanych w doktrynie za chroniące dobra publiczne podmiotom prywatnym, w związku ze zmianami społeczno-gospodarczymi, oznacza ograniczenie dostępu do informacji publicznej? Kto ustala właściwy interes publiczny w sytuacjach granicznych? Czy powstaje nowy typ dóbr quasi-publicznych? Czy państwo opiekuńcze ze swoim apogeum w latach 70. ubiegłego wieku w Europie Zachodniej dobiegło definitywnie końca, był to jedynie historyczny epizod, a zadania opiekuńcze państwa są stopniowo ograniczane, eliminowane i zamieniane na zadania ochronne? Jeśli są prywatyzowane – to czy także normy dotyczące tej sfery, tworzone poza państwem, zmieniają swoją wagę z politycznego punktu widzenia?[22] Czy rysujące się w polityce zapowiedzi „nowego imperializmu światowego" mogą zmienić obraz porządku prawnego na świecie? Czy przekazanie wielu zadań wojskowych podmiotom prywatnym oznacza także „outsourcing pokoju"?[23] Pokój to wartość, jaką „zajmowało się" ostatnie 200 lat wyłącznie państwo. Jeśli w utrzymaniu pokoju zaczynają dużą rolę grać firmy prywatne, to czy zasadne jest rozważanie nie tylko „outsourcingu bezpieczeństwa", ale i „outsourcingu pokoju"?

Jeśli pewne zadania (np. związane z ochroną bezpieczeństwa) przejmują podmioty prywatne i powstaje tzw. legislacja autonomiczna, to czy obywatel staje w nowej sytuacji – dotąd chroniło go i pomagało mu bezpośrednio państwo. Do kogo teraz ma kierować swoje roszczenia? Czy i pod jakimi warunkami można uznać, że państwo autoryzuje akty normatywne, które powstają poza państwem?[24]

[22] Niektóre pytania badawcze dotyczą właściwości zjawisk, inne zależności między zjawiskami.

[23] A.G. Ostensen, *Outsourcing Preace? The United Nations Use of Private Security and Military Companies*, Saarbrucken 2009.

[24] L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 206–207.

2. Zakres i ograniczenia

Badania zogniskowałam na wybranych typach podmiotów, ich praktykach, okolicznościach działania i normach, porządkując materiał głównie przez typologie i modele rekonstrukcyjne[25]. Szukałam prawidłowości, punktów zwrotnych, faz, przyczyn i skutków[26]. Zadaniem pracy jest pokazanie związków prawa – państwa – podmiotów pozapaństwowych – norm pozaprawnych przez syntezę pozornie odległych zjawisk. Każde z tych zjawisk prawnych, politycznych, społecznych, gospodarczych z osobna jest przedmiotem zainteresowania nauk społecznych i szczegółowych nauk prawnych, niektóre są już dobrze – także w aspekcie dogmatycznym – opracowane, inne są sygnalizowane i czekają na pogłębione badania. Badane w pracy szczegółowe zagadnienia, dotyczące ochrony bezpieczeństwa, są tylko pozornie oddalone od siebie. Łączą je te same problemy, związane z relacjami: prawo – normy pozaprawne – państwo – obywatele.

Wiele ważnych problemów dogmatycznoprawnych, socjologicznoprawnych i ekonomicznych jest w pracy jedynie sygnalizowanych, poszczególne fragmenty (np. rozdziały) nie są ich monograficznymi czy encyklopedycznymi opracowaniami. Zajmuję się dogmatycznoprawnymi zagadnieniami szczegółowymi tylko w takim zakresie, w jakim są wskaźnikami zjawisk teoretycznoprawnych, służą uzasadnianiu albo wyjaśnianiu ogólnych tez albo jeśli służą ilustracji zjawisk prawnych. Każdy z rozdziałów może zostać rozwinięty w osobną monografię. Do wielu monografii odsyłam, nie powtarzam uzasadnień tam postawionych ważnych tez. Nie jest to praca dogmatycznoprawna, informacje są wyselekcjonowane pod kątem tez ogólnych.

[25] W rozumieniu przyjętym w pracy J. Jabłońska-Bonca, T. Langer, *On the Problems of Modelling in the Legal Sciences*, „Studies in the Theory and Philosophy of Law" 1986/1.

[26] J. Lofland, D.A. Snow, L. Anderson, L.H. Lofland, *Analiza układów*...

Badania prowadziłam w sposób interdyscyplinarny, multimetodyczny i na podstawie różnorodnych danych empirycznych. Używałam różnych narzędzi, różnych metod zbierania danych[27].

Niestety, nie wszystko w badanym obszarze należy do naukowej wiedzy jawnej. Niekiedy korzystam więc jedynie z okruchów informacji. Jeśli ilustrują problem – cytuję je. Tematyka pracy dotyka sfery informacji niejawnych w państwie, tj. informacji zastrzeżonych, poufnych, tajnych i ściśle tajnych, a także informacji poufnych przedsiębiorstw. Możliwe są luki albo nawet niezamierzone błędy w szczegółowym opisie, za co przepraszam i proszę Czytelników o sprostowania i wyjaśnienia[28]. Na przykład tajne operacje są finansowane poprzez „czarne budżety", podobno zaledwie od 5 do 10% wszystkich specjalnych programów wywiadowczych w USA jest weryfikowanych przez komisję Kongresu[29].

Trudności z analizą w oparciu o sprawdzone wskaźniki tajnych zagadnień (a liczne problemy tej pracy mają taką naturę) żartobliwie przedstawił w 2002 r. Donald H. Rumsfeld: „Mamy znane wiadome. Rzeczy, o których wiemy, że je wiemy. Wiemy również, że istnieją znane niewiadome. Innymi słowy, wiemy, że są pewne rzeczy, których nie wiemy. Ale są również nieznane niewiadome – takie, o których nie wiemy, że ich nie wiemy"[30].

W pracy zajmuję się (stosując typologię Rumsfelda) – „znanymi wiadomymi", próbuję też zaznaczać, gdzie są „znane niewiadome" i cza-

[27] Opisy wielu metod i technik są zawarte w różnych miejscach pracy – pojawiają się tam, gdzie relacjonuję wyniki.

[28] Dostęp do informacji niejawnej wymaga poświadczenia bezpieczeństwa.

[29] Magazyn „Wired" obliczył, że „czarny budżet" Pentagonu, finansujący tajne projekty obronne i wywiadowcze, w 2011 r. wyniósł 56 mld dolarów, a więc więcej niż budżet obronny Wielkiej Brytanii. Dane za: R. Nogacki, M. Ciecierski, *Amerykański wywiad w szponach prywatnych korporacji*, http://nf.pl/przedsiebiorca/amerykanski-wywiad-w-szponach-prywatnych-korporacji"47718,229 (dostęp: 30.03.2017).

[30] „As we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don't know we don't know" – wypowiedź podczas briefingu prasowego z 12.02.2002 r., www.pl.wikiquote.org/wiki/Donald_Ramsfeld (dostęp: 9.08.2015).

sem postawić mimo to – w tym zakresie – hipotezy. Staram się posługiwać wyłącznie danymi sprawdzonymi i sprawdzalnymi, pochodzącymi z możliwie najbardziej wiarygodnych źródeł, kontroluję je wieloaspektowo i „krzyżowo".

Wiem, że są również „nieznane niewiadome" – bardzo proszę Czytelników, którzy wiedzą więcej, aby napisali do mnie, a uzupełnię, skoryguję, poprawię w ewentualnym II wydaniu stawiane tu tezy, uzasadnienia i wyjaśnienia, aby ten obszar błędów maksymalnie ograniczyć.

Praca składa się z uzasadnionych tez oraz z wielu hipotez, wymagających dalszych badań. Stawiam też te drugie, mimo ryzyka błędu, ponieważ warto spróbować poznać „znane niewiadome" i „nieznane niewiadome". Jeśli strzępy danych pozostają rozproszone i nie podejmuje się prób ich powiązania, rysują się obszary zagrożone tabu w nauce.

Tabu w nauce jest źródłem tabu w informacji dostępnej publicznie. Powstawać mogą wówczas niebezpieczne dla władzy obszary zorganizowanej nieodpowiedzialności w państwie, a to w przypadku bezpieczeństwa niesie zagrożenie dla praw każdego obywatela.

3. Wielopłaszczyznowość i „triangulacja"

Praca ma kilka głównych warstw opisu: teoretycznoprawną, socjologiczno-prawną, dogmatycznoprawną, politologiczną, prakseologiczną i ekonomiczną. W każdej z tych warstw podejmowane są ponadto, w miarę możliwości, dwa aspekty problemów: uniwersalny i specyficznie polski, wynikający m.in. z komunistycznej przeszłości. Problemy, poruszane w pracy, można przedstawiać za pomocą niezliczonej ilości wskaźników[31]. Mam nadzieję, że wyselekcjonowałam je trafnie.

Badania trwały 6 lat. Metodologicznie są zbliżone do badań zwanych metaforycznie w naukach społecznych triangulacyjnymi, ponieważ

[31] O wskaźnikach i problemach ze stronniczością badań por. np. A. Zybertowicz, M. Gurtowski, R. Sojak, *Państwo Platformy. Bilans zamknięcia*, Warszawa 2015.

wiążą się z ujmowaniem problemów z różnych perspektyw i w różnorodny sposób.

Termin „triangulacja” (łac. *triangulum* – trójkąt) pochodzi z geodezji i oznacza metodę mierzenia większych obszarów, która polega na dzieleniu mierzonego obszaru na przylegające do siebie trójkąty, oraz na nawigacji w celu ustalenia położenia jednego punktu przez zastosowanie siatki trójkątów i punktów geodezyjnych. Donald T. Campbell i Donald Fiske zastosowali ten termin w teorii testów psychologicznych jako metafory kombinacji różnych metod, instrumentów i narzędzi stosowanych w wielu następujących po sobie pomiarach. W metodologii badań jakościowych, terminu tego użył Norman Denzin dla określenia strategii, polegającej na łączeniu w jednym badaniu różnorodnych, wzajemnie uzupełniających się metod badawczych, technik, materiałów empirycznych, perspektyw teoretycznych oraz obserwatorów. Tego typu podejście metodologiczne zastosowano w pracy[32]. Gromadziłam dane i wielokrotnie sprawdzałam zaproponowane wcześniej uzasadnienia i wyjaśnienia. Przyznaję, że w ciągu tych lat moje oceny sytuacji ewoluowały.

Praca oparta jest na analizie prawa i projektów aktów prawodawczych, interdyscyplinarnych danych i tez z literatury naukowej, raportów z badań różnych instytucji, danych ze stron oficjalnych organów państwa i firm prywatnych, materiałów ze spotkań branżowych i tekstów prasowych; aktów normatywnych prywatnych firm, swobodnych (80) wywiadów autorki z szefami firm ochrony, detektywami, byłymi i aktualnymi funkcjonariuszami służb, specjalistami z zakresu bezpieczeństwa z różnych firm, prowadzonymi w latach 2013–2015, wywiadów pogłębionych (20), przeprowadzonych między marcem a czerwcem 2015 r. przez Pracownię Badań Społecznych z Warszawy (konsultacja metodologiczna badań – doc. dr Elżbieta Łojko, opracowanie wywiadów i raportu – Wiesław Zając); badań socjologiczno-prawnych prowadzonych w Warszawie w latach 2014–2015 przez prawniczą studencką grupę badawczą (kierownik grupy: studentka prawa – Dominika Pasja-Zalewska, opieka naukowa – dr Katarzyna Staszyńska-Za-

[32] *Metody badań jakościowych*, red. K.N. Denzin, Y.S. Lincoln, Warszawa 2009.

górska) Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego, w tym badań terenowych (mapowanie sfer bezpieczeństwa), eksperymenty kontrolowane w obiektach użyteczności publicznej[33].

Podejście triangulacyjne opiera się m.in. na badaniach kontekstu zjawisk[34]. Wykorzystałam wiele metod i technik diagnozy sytuacji politycznej, ekonomicznej, organizacyjnej i prawnej, w jakiej znalazły się w demokratycznych państwach prywatne firmy ochrony bezpieczeństwa, wiele technik i metod diagnozy stanu porządku prawnego. Analizowałam dokumenty (prawo i akty wydawane przez te podmioty, raporty urzędowe, np. NIK, i prywatne), prowadziłam badania eksperymentalne (rozmowy z pracownikami ochrony według scenariuszy), wywiady pogłębione (z detektywami), liczne wywiady swobodne, prowadzono też badania typu *case study* (np. badanie ochrony obiektów sakralnych, lotniska, ochrona imprezy masowej), badania terenowe (mapa ochrony w dużym i małym mieście), obserwacje (zachowanie

[33] Niektóre robocze wyniki badań cząstkowych prowadzonych przez studentów zostały już opublikowane. Por. np. M. Bojsza, Ż. Kozłowska, J. Szymkowicz, *Ochrona pod lupą. Obywatel kontra prywatna ochrona bezpieczeństwa, czyli czego nie wiemy o wewnętrznych regulacjach, monitoringu i praktyce pracy ochroniarzy*, KP 2015/7, s. 51–75; K. Popławski, *Cztery regulaminy porządkowe ustanowione przez podmioty prywatne – raport z badań*, KP 2015/7, s. 401–424; P. Sznajder, *Agencje wywiadu gospodarczego. Studium z perspektywy klienta*, KP 2014/6, s. 200–220; M. Suszcz, *Mozaika terytorialna prywatnej ochrony bezpieczeństwa w stolicy. Wyniki badań terenowych*, KP 2014/6, s. 317–339. Opis metodologii badań PBS w rozdziale VII pkt 2. Tu informacja o eksperymentach kontrolowanych prowadzonych przez studentów. Stworzono scenariusze odgrywane przez studentów-badaczy występujące w roli zmiennej niezależnej. W scenariuszach reprezentowani byli m.in. przeciętny obywatel, badacz – praca naukowa oraz pasjonat pragnący dowiedzieć się więcej o pracy ochroniarzy. Reakcja na zaprojektowany bodziec stanowiła zmienną zależną eksperymentu – jego cząstkowy wynik. Dzięki odpowiedniemu bodźcowaniu udało się zbadać skłonność pracowników firm ochroniarskich do udzielania informacji związanych z pracą. Wynikiem uzupełniającym są uzyskane przez badaczy informacje. Zachowano autentyczną pisownię, by możliwie najpełniej odtworzyć profil pracownika ochrony i dać Czytelnikowi możliwość odczucia atmosfery, w jakiej rozmowa była prowadzona. Wyniki badań zostały ogłoszone na studenckiej konferencji naukowej w maju 2015 r. w Akademii Leona Koźmińskiego, są w niepublikowanych raportach i w artykułach: M. Bojsza, Z. Kozłowska, J. Szymkowiak, *Ochrona pod lupą*..., s. 51–75; M. Świdnicki, *Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prywatna ochrona bezpieczeństwa*", KP 2016/8, s. 118–122.

[34] R. Wodak, M. Krzyżanowski (red.), *Jakościowa analiza dyskursu w naukach społecznych*, Warszawa 2011, s. 26.

pracowników ochrony). Wzięto także pod uwagę tezy referatów i wyniki dyskusji ogólnopolskiej konferencji „Prywatna ochrona bezpieczeństwa”, która odbyła się w listopadzie 2015 r. w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie[35].

Szczególną pomoc, za którą bardzo dziękuję, w zbieraniu materiałów uzyskałam od Pana dr. Wiesława J. Modrakowskiego, Prezesa Polskiego Stowarzyszenia Licencjonowanych Detektywów i całego zespołu tego stowarzyszenia, od Pana Sławomira Wagnera, Prezesa Polskiej Izby Ochrony. Słowa podziękowania składam – za ważne wskazówki metodologiczne – Paniom doc. dr Elżbiecie Łojko i dr Katarzynie Staszyńskiej-Zagórskiej, a za pomoc organizacyjną – Paniom dr Agnieszce Doczekalskiej i dr Małgorzacie Skórzewskiej-Amberg oraz studenckiej grupie badawczej ALK[36]. Dziękuję też Pani Agacie Jędrasik, Wydawcy, Pani Grażynie Polkowskiej-Nowak, Redaktorowi Prowadzącemu, oraz Panu Redaktorowi Michałowi Dymińskiemu z wydawnictwa Wolters Kluwer, który sprawnie i profesjonalnie pomógł mi uporządkować ten tekst. Wiele informacji i ocen sytuacji zawdzięczam też osobom związanym z opisywanymi środowiskami, które prosiły mnie o niewymienianie ich nazwisk w tym miejscu. Dziękuję też za uwagi Mateuszowi.

Podejście badawcze, w którym teoretyk prawa łączy m.in. analizę dokumentów, pogłębione wywiady z respondentami i informatorami, eksperymenty uczestniczące, badania terenowe, informacje prasowe, analizę stron internetowych firm, pozwoliło na: a) „triangulację” źródeł informacji o faktach, a więc wykorzystywanie, porównywanie i weryfikowanie danych pochodzących od różnych źródeł, pozyskiwanych w różnym czasie; b) „triangulację” badaczy – badania prowadzili PPS, studencka grupa badawcza, autorka, inni badacze, np. uczestnicy konferencji; c) „triangulację” metod i technik badawczych. Wszystkie dane

[35] Konferencja odbyła się 26.11.2015 r. Szczegółowe sprawozdanie z konferencji por. M. Świdnicki, *Sprawozdanie*..., s. 118–122, por. http://www.krytykaprawa.pl/abstracted.php?level=4&id_issue=883381 (dostęp: 131.03.2017).

[36] Studencka grupa badawcza ALK: M. Bojsza, M. Dmuch, Ż. Kozłowska, K. Popławski, J. Szymkowicz, M. Suszcz, P. Sznajder, P. Zalewski, D. Pasja-Zalewska (szef grupy). Z grupą współpracowali także inni studenci prawa.

porównywałam, wykorzystując różne perspektywy teoretyczne i doktryny polityczno-prawne, co można nazwać „triangulacją" teorii. Połączenie różnorodnych metod, materiałów empirycznych, perspektyw i obserwatorów w jednym akcie badawczym pozwoliło wygenerować w każdym rozdziale w wielu miejscach cząstkowe wnioski. Problemy teoretyczne są badane z wielu punktów widzenia, podobnie jak w geodezji wyznacza się punkt przez obserwowanie go z różnych perspektyw. Trudności analizy wynikały m.in. z problemów z oddzieleniem politycznych i prawnych działań pozornych od działań istotnych oraz z głębokiego, ukrytego, drugiego dna, wielu zjawisk[37].

Przed laty napisałam książkę o niejasnych granicach prawa na przykładzie prawa powielaczowego[38]. Praca ta też jest o niejasnych granicach prawa, tylko *à rebours*: w PRL kłopot sprawiały niepublikowane akty normatywne różnych podmiotów państwowych niemających formalnie kompetencji do prawotwórstwa; teraz chodzi o zjawisko odwrotne: m.in. regulacje prywatnych podmiotów o niejasnym zakresie normowania i stosowania i ich realne znaczenie społeczne. Przed laty zjawisko atrofii prawa ilustrowałam, analizując zachowania regulacyjne państwowych przedsiębiorstw (wtedy na przykładzie gospodarki morskiej), teraz postępuję dość podobnie, ale ponieważ zmienił się

[37] Działanie pozorne: a) jest oficjalnie uznane za istotne dla realizacji, niekoniecznie samodzielnej, jakiegoś ważnego celu społecznego, b) faktycznie tego celu nie realizuje, c) o jego nieprzydatności wiedzą wszyscy albo prawie wszyscy w danym systemie społecznym/zbiorowości, d) jest to wiedza prywatna, nie jest ona publicznie, a zwłaszcza oficjalnie uzewnętrzniana, e) wystarczającą, choć nie zawsze jedyną racją występowania podejmowanych działań jest to, że przypisano im istotną rolę w realizacji danego celu, f) rzeczywista funkcja tych działań polega na samym ich istnieniu; zawierają one element fikcji, odnoszący się do ich przebiegu lub celu. A. Zybertowicz, M. Gurtowski, R. Sojak, *Państwo*..., s. 98. „Drugie dno" polityczne – ukrywane przed opinią publiczną zamiary polityczne. Na przykład decyzje w sprawie imigrantów unijnych liderów są niejasne i być może mają drugie dno („czyż szerokie otwieranie Europy na islamskich »uchodźców« nie jest świadomym przygotowywaniem nieszczęść, które pozwolą przełamać opór narodów Europy przed scentralizowaniem w jedno państwo" – R.A. Ziemkiewicz, *Europejski zamach stanu*, „Do Rzeczy" 2015/39, s. 20). Por. też poglądy N. Klein (*Doktryna szoku*, Warszawa 2014), według której zamach na WTC i światowe kryzysy finansowe są świadomie wywoływane przez polityczno-biznesowe oligarchie, które wykorzystują szok i poczucie zagrożenia dla likwidowania mechanizmów demokratycznych i wolności obywatelskich.

[38] J. Jabłońska-Bonca, *„Prawo powielaczowe". Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987.

w Polsce ustrój: analizuję pozycję i zachowania regulacyjne prywatnych firm. Wówczas badałam, jak działa państwo i prawo w gorsecie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, teraz sprawdzam, jak działa państwo i prawo w uścisku wolnego rynku[39].

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy transformacja państw i relacji między nimi, a także relacji z innymi podmiotami, doprowadziła do trwałych zmian w strukturze systemów prawa (porządków prawnych) i „wmontowała” do działającego porządku prawnego także regulacje pochodzące od podmiotów niepaństwowych, kolejno przedstawione zostaną następujące zagadnienia.

Punkt pierwszy to rzut oka na zmiany współczesnego prawa oraz zadania państwa widziane z perspektywy teorii i filozofii prawa i doktryn polityczno-prawnych; konieczne jest bowiem przedstawienie kontekstu badań. Czy weszliśmy w „trzecie stadium rozwoju państwa prawa” w społeczeństwach zachodnich, tj. stadium „stopniowej instytucjonalizacji idei mówiącej, że rządy prawa to nie tylko rządy państw, lecz również rządy korporacji i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego”?[40] A może „ręka państwa, jeśli państwo jest dobrze zorganizowane, jest pewna, ale nie ciężka; państwo dostarcza wizji i dynamicznego napędu (...), dzięki któremu możliwe staje się to, co w innym wypadku nigdy nie miałoby miejsca. (...) Jest ono kluczowym partnerem sektora prywatnego – a często partnerem śmielszym, zdolnym podjąć ryzyko, którego biznes nigdy nie podejmie”[41].

Punkt drugi przedstawia doktrynalnoprawny i faktyczny kontekst badań: zadania państwa związane z ochroną bezpieczeństwa z perspektywy historii i obecnie. Pojawia się pytanie o cykliczność zjawisk.

---

[39] Na temat różnych mitów o relacji sektora publicznego i prywatnego por. M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze państwo*, Poznań 2016, z przedmową M. Morawieckiego.

[40] L. Morawski, *Rządy prawa i rządy korporacji. Logika rozwoju państwa prawa*, „Prawo i Więź” 2015/2, s. 8. To także problem „rozmycia” suwerenności – por. np. W. Arndt, *Suwerenność wewnętrzna – wspólnota, władza publiczna a prawo*, „Horyzonty Polityki” 2015/14, s. 57–70.

[41] M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze*..., s. 11.

Punkt trzeci to teoretycznoprawna (z elementami socjologicznymi, ekonomicznymi i politologicznymi) analiza typowych obszarów współczesnej prywatnej ochrony bezpieczeństwa i pozycji, zadań i kontekstu działania podmiotów, które się nią zajmują.

Powyższe punkty wytyczają pole „trójkąta", pozwalającego sprawdzić, czy zmiany zadań państw mają istotny wpływ na własności współczesnego porządku prawnego i regulacji pozaprawnych.

Rozdziały I–IV to analiza kontekstualna, służąca uporządkowaniu pojęć, zawiera opisy kontekstu doktrynalnego i realnego, w jakim działa prywatna ochrona bezpieczeństwa (kontekst systemu prawa, państwa i ochrony bezpieczeństwa oraz ustalenie zakresu badań), hipotezy stwierdzające spodziewane relacje między zjawiskami prawa, państwa i prywatnej ochrony oraz analizy, jakie wskaźniki można byłoby uznać za trafne i świadczące o określonych właściwościach i zależnościach. Rozdział V to rzut oka na historię; rozdział VI to przedmiotowa analiza obszarów oddziaływania agencji prywatnej ochrony; rozdziały VII–XI obejmują badania właściwości i zależności w poszczególnych typach podmiotów; rozdział XII przedstawia wybrane problemy regulacji dokonywanych przez te podmioty i ich relację do prawa.

Aby wprowadzić Czytelnika w obszar badawczy pracy i zorientować w typach podejmowanych problemów, książkę rozpocznę od przedstawienia, głównie nagłośnionych w mediach, przykładów. Są one prezentowane w nieuporządkowany sposób, bo tak właśnie problemy prywatnej ochrony bezpieczeństwa docierają na co dzień do świadomości każdego obywatela. „Puzzle" przykładów nie są więc jeszcze na początku ułożone[42]. W tej pracy spróbujemy je dopasować do siebie i ukazać ich głębsze tło. Czy demokratyczne państwa prawne mogą mieć problemy legitymizacyjne z niektórymi posunięciami prywatyzacyjnymi w zakresie bezpieczeństwa? Czy ilustrowana przykładami nieszczelność nadzoru nad tymi obszarami ma znaczenie dla wolności obywateli i zaufania do państw? A może prywatne podmioty ochrony

[42] Można prowadzić zajęcia ćwiczeniowe czy seminaryjne ze studentami na podstawie każdego z kazusów, analizując różne aspekty ochrony bezpieczeństwa i norm regulujących wybraną problematykę. Ten fragment pracy dedykowany jest dydaktyce.

bezpieczeństwa wolą pozostawać w „strefie cienia” i sferze tabu? Czy normy organizacyjne i techniczne regulujące zachowania detektywów, ochroniarzy, kontraktorów, a więc samoregulacja w tych firmach jest indyferentna dla konstytucyjnych praw i wolności obywateli? Czy prawdą jest, że zagrożenia dla praw i wolności obywatelskich płyną nie tylko z niesprawiedliwych rządów państw, lecz także z rządów korporacji?

Praca jest adresowana do każdej osoby zainteresowanej przemianami państwa i prawa w XXI w., transformacją państw, prawa, wojen i pokoju, prywatną ochroną bezpieczeństwa, agencjami, które się tym zajmują, a także porządkiem prawnym, pluralizmem norm. Mam nadzieję, że zajrzą do niej praktycy, zajmujący się zawodowo prywatną ochroną bezpieczeństwa. Książka może być wykorzystana przez studentów prawa, administracji, bezpieczeństwa, politologii, socjologii i innych nauk społecznych. Może być użyteczna na studiach podyplomowych na wielu kierunkach związanych z ochroną bezpieczeństwa, ochroną danych, wywiadem gospodarczym, ochroną praw człowieka itd. Aby mogła trafić do szerszego grona Czytelników, główny nurt rozważań teoretycznych został w wielu miejscach uzupełniony o różne dodatkowe informacje, często podręcznikowe, przykłady regulacji, opisy jednostkowych faktów, a nawet o anegdoty. Zatrzymuję się i przedstawiam te zagadnienia podstawowe i szczegółowe, ponieważ tworzą bazę wiedzy oraz ilustrują zjawiska, rysują kontury problemów. Książka zawiera także materiał do wykorzystania w dyskusji ze studentami. Opierając się na przytoczonych kazusach, cytowanych wypowiedziach, łatwiej zachęcić studentów do bliższego zainteresowania tą problematyką.

Piszę o faktach, normach i ocenach. Do wielu ważnych ideologii i doktryn, które stanowią kontekst rozważań, odnoszę się tylko sygnalnie. Odsyłam zainteresowanych do stosownej literatury. Zachęcam do sięgania do prac oryginalnych.

Praca nie ma charakteru encyklopedycznego, nie jest też podręcznikiem całościowo referującym każdy poruszany temat, a jedynie przeglądem zagadnień pod kątem głównych problemów pracy. Nie zawiera więc kompletnych analiz dogmatycznoprawnych, pełnych opisów rea-

liów, statystyk i wszystkich głosów, jakie w danej sprawie zabierano; jest pisana na konkretny temat z perspektywy ogólnoteoretycznej i ilustrowana przykładami.

W pracy anonimizowane są wszystkie dane osób i firm, które w ramach badań dla potrzeb tej pracy (pogłębionych wywiadów, eksperymentów kontrolowanych, wywiadów swobodnych, analizy stron internetowych firm) były uprzejme udzielić informacji i wypowiadały swoje opinie. Konkretne nazwiska i nazwy firm pojawiają się tylko wówczas, jeśli posługuję się cytatem albo omówieniem fragmentu z jawnej publikacji (naukowej, popularnonaukowej, marketingowej, dziennikarskiej, internetowej), w której są te dane ujawnione. Zawsze wówczas podaję źródło.

4. Przykłady

Poniższe przykłady pokazują typy problemów, jakie są analizowane w pracy, a jednocześnie ukazują sposób, w jaki media je relacjonują, kształtując świadomość prawną i opinię publiczną. Współczesna „magia społeczna", kreowana m.in. przez media, niesie silny ładunek emocji i utrudnia neutralny opis zdarzeń. Przykłady pokazują też, że bardzo różne zagadnienia mają wspólną oś teoretyczną i że warto ją odnaleźć oraz badać, ponieważ pozwala to zrozumieć kontekst występowania określonych zdarzeń. Przykłady są starannie dobrane i celowo nieuporządkowane. Mogą służyć jako *case study* podczas dyskusji na ćwiczeniach i seminariach. Przykłady są też przywoływane w tekście książki – wplatają się w rozważania jako ilustracja stawianych tez[43].

Przykład 1

Prywatyzacja zadań policji w Londynie – Wielka Brytania, 2012

„Londyn nie wyklucza częściowej prywatyzacji usług policyjnych. Eksperymentalny program zostanie wdrożony w dwóch angielskich hrabstwach – Surrey i West Midlands. Prywatne firmy ochroniarskie mają współuczest-

[43] Zaznaczone są mniejszą czcionką w całej pracy.

niczyć nie tylko w patrolowaniu niebezpiecznych osiedli, ale nawet w prowadzeniu śledztw, zatrzymywaniu podejrzanych o popełnienie przestępstw i pomocy ich ofiarom (...) także prowadzenie kadr czy księgowości może zostać zlecone zewnętrznym usługodawcom. Czołowe spółki już otrzymały od władz lokalnych zaproszenia do udziału w przetargach na świadczenie podobnych usług. W ramach kontraktu prywatne spółki otrzymają w ciągu 7 lat od 1,5 nawet do 3,5 mld funtów (7,4–17,2 mld zł). Już wcześniej sekretarz spraw wewnętrznych Theresa May zapowiadała obniżenie kosztów o 20%. Outsourcing części usług ma pomóc w ich ograniczeniu. (...) Proces przygotowawczy potrwa kilka miesięcy, kontrakt ma zostać podpisany jesienią, a pierwsi ochroniarze wyjdą na ulice w lutym 2013 r. Podobne przypadki już się w Wielkiej Brytanii zdarzały, choćby niedawna umowa policji w hrabstwie Lincolnshire warta 200 mln funtów (980 mln zł). Tym razem wartość kontraktu jest jednak rekordowa. Podobnym pomysłom – jak nietrudno zgadnąć – przeciwni są sami policjanci. To niebezpieczne eksperymentowanie na bezpieczeństwie i pieniądzach podatników. Prywatyzacja policji oznacza zdjęcie z niej odpowiedzialności wobec obywateli – mówił »Guardianowi« Ben Pristley z jednego z policyjnych stowarzyszeń. Przede wszystkim chodzi jednak o etaty. Tylko West Midlants – 2,6-milionowe hrabstwo ze stolicą z Birmingham, ma w ciągu 3 lat zredukować 2764 etaty. Część zwolnionych policjantów może jednak znaleźć zatrudnienie w zwycięskich firmach ochroniarskich. Pomysł ze sprywatyzowaniem usług policyjnych nie jest nowy. W RPA oraz niektórych częściach USA agencje ochrony współpracują z władzami od lat. Prywatne firmy pomagały też – z różnym skutkiem – amerykańskim wojskom w Iraku i Afganistanie. Z kolei (...) np. anarchokapitaliści domagają się nawet likwidacji państwowej policji i przekazania jej uprawnień prywatnym organizacjom, działającym na zlecenie obywateli zgodnie z regułami wolnego rynku"[44].

Przykład 2

Przejęcie kontroli bezpieczeństwa w portach lotniczych i morskich od państwowej służby mundurowej w Polsce – Polska, 2012

„Przejęcie kontroli bezpieczeństwa od państwowej służby mundurowej, czyli straży granicznej, w portach lotniczych i morskich to historyczny moment. Oprócz prestiżu ma także wymiar biznesowy. Już w tym roku otwiera

[44] M. Potocki, *Prywatna policja? Anglicy nie mówią „nie"*, 13.05.2012, http://forsal.pl/artykuly/601811,prywatna-policja-anglicy-nie-mowia-nie.html (dostęp: 31.03.2017).

się dla prywatnych firm ochrony nowy kawałek rynku *security* wart 120–150 mln zł – mówi Adam Pawłowicz, prezes Konsalnetu. To, wbrew pozorom, atrakcyjna outsourcingowa oferta, na wartym 7 mld zł rocznie rynku usług związanych z bezpieczeństwem. Od lat panuje na nim mordercza rywalizacja. W grze jest wciąż 4000 spółek ochrony, zatrudniających w różnej formie około 300 tys. pracowników. (...) W przetargach liczy się prestiż, ale decyduje cena. Największe korporacje z branży *security*: Konsalnet, Impel, Securitas, Solid szykują się do konkursów"[45].

Przykład 3.

Na 10 prób ochrona 10 razy zawodziła – Polska, 2015

„Firma Konsalnet założona przez byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa już nie ochrania lotniska im. F. Chopina w Warszawie [podkr. J.J.-B.]. Polskie Porty Lotnicze wypowiedziały umowę firmie. Kontrolerom działającym na zlecenie Urzędu Lotnictwa Cywilnego udało się m.in. wnieść i wwieźć atrapy materiałów wybuchowych, broń i niebezpieczne narzędzia. Żeby tego było mało, do strefy zastrzeżonej wjechała ciężarówka, która miała podrobione dokumenty. Firma Konsalnet została założona przez byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa – pracowników wywiadu PRL, którzy do 1989 r. zajmowali się zwalczaniem opozycji demokratycznej. (...) Kontrolerzy pracujący na prośbę Urzędu Lotnictwa Cywilnego przeprowadzili swego rodzaju prowokacje. Miały one miejsce w lutym i lipcu. W ramach testów usiłowali wwieźć na teren lotniska bomby, broń i niebezpieczne narzędzia. Wszystko się udało. Do tego powiodła się próba dostania się do stref zastrzeżonych przy wykorzystaniu fałszywych dokumentów. Ciężarówka z lewymi (marnie zrobionymi) papierami wjechała na teren lotniska. Trzeciej kontroli na Okęciu dokonano w ostatnich dniach. Na 10 prób 10 razy ochrona zawodziła. Więcej nie powiemy, szczegóły kontroli chronią klauzule tajemnic – dowiedziało się tvn24.pl w ministerstwie infrastruktury"[46].

[45] R. Waniek, *Liderzy w branży ochrony mienia*, „Rzeczpospolita" z 26.05.2012 r.

[46] *Koniec z ochroną Konsalnetu na Okęciu. Kontrolerzy wnieśli broń na lotnisko*, www.niezależna.pl (dostęp: 13.01.2016). „Wśród ludzi związanych z Konsalnetem można znaleźć Aleksandra Makowskiego – niezwykle groźnego dla opozycji esbeka, który był zatrudniony m.in. na zachodzie Europy i w USA. W Stanach Zjednoczonych, pod przykryciem dyplomaty, w czasach PRL pracował Wiesław Bednarz, w rzeczywistości funkcjonariusz komunistycznego wywiadu, który – według oficjalnych rejestrów – do dziś zasiada we władzach Konsalnetu, podobnie jak Tomasz

Przykład 4.

Decyzja o wycofaniu Konsalnetu z lotniska im. F. Chopina – Polska, 2016

„Prywatna firma ochroniarska Konsalnet będzie ochraniać lotnisko na warszawskim Okęciu tylko do końca czerwca. Nowy dyrektor Lotniska Chopina chce zastąpić ją formacją, która będzie podlegać Polskim Portom Lotniczym. Nie wiadomo jeszcze, czy będzie to Straż Ochrony Lotniska, czy inna służba. (...) O bezpieczeństwie na Okęciu zrobiło się głośno w grudniu ub.r., kiedy media poinformowały, że podczas kontroli wniesiono na lotnisko atrapy broni, na teren portu miała też wjechać ciężarówka bez odpowiedniej przepustki. Ministerstwo infrastruktury wydało wówczas oświadczenie, że zna wyniki kontroli i podjęło stosowne działania »natychmiast po wykryciu nieprawidłowości«. Jednocześnie – w tym samym komunikacie – pojawiło się jednak zdanie, że podczas kontroli, przeprowadzonej w grudniu nieprawidłowości, nie wykryto. Również Konsalnet wydał oświadczenie, w którym podkreślił, że kontrole Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz inspekcje, wynikające z planu nadzoru Komisji Europejskiej, nie wykazały nieprawidłowości, a »poziom bezpieczeństwa na lotnisku Chopina jest stale wysoki«. »**Nieprawdą jest, że kiedykolwiek na Lotnisko Chopina wniesiona została atrapa broni. Nieprawdą jest również, że kiedykolwiek na teren lotniska wjechał pojazd na podstawie sfałszowanej przepustki**« [podkr. J.J.-B.] – tak napisano z kolei w oświadczeniu zarządu portu. (...) Niezależnie jednak od tego, Kaczmarczyk rozwiązał umowę z Konsalnetem, a minister infrastruktury Andrzej Adamczyk zapowiedział zmiany w prawie lotniczym, by firmy zewnętrzne nie mogły wykonywać zadań związanych z ochroną lotnisk. »Będziemy dążyć, by służby ochrony lotniska były organizowane przez właścicieli portów lotniczych« – powiedział wówczas Adamczyk. Dyrektor Szpikowski jest tego samego zdania. »Od początku uważałem, że zmiany w prawie lotniczym, które umożliwiały zatrudnienie prywatnych firm

---

Banaszkiewicz, również funkcjonariusz służb specjalnych PRL. Aktualnie dyrektorem ds. Ochrony Portów Lotniczych i Morskich w Konsalnet Holding SA jest Jacek Klaudziński, który w 2003 r. sprawował funkcję dyrektora generalnego w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego, później był doradcą ULC. W 2003 r. ówczesny premier Leszek Miller podał do publicznej wiadomości informację, że Klaudziński był funkcjonariuszem służb specjalnych PRL. W 2011 r. Klaudziński kandydował do Sejmu z listy Sojuszu Lewicy Demokratycznej". Moje próby nawiązania kontaktu z Konsalnetem nie powiodły się, nie otrzymałam nigdy żadnej odpowiedzi na pisma. Cytuję zatem wypowiedź medialną, która wpływa na obraz firm ochrony w Polsce i na zachowania wobec pracowników ochrony.

ochroniarskich na lotniskach służyły temu, by przenieść koszty ochrony granic państwa na zarządy portów lotniczych. To nie jest dobre rozwiązanie« – ocenił. Kiedy nowa formacja ma przejąć od Konsalnetu zadania związane z bezpieczeństwem? Graniczną datą jest początek lipca, jednak nowy dyrektor chciałby, żeby stało się to szybciej. Kiedy dokładnie miałoby się to stać i jak ma być zorganizowana nowa formacja odpowiadająca za bezpieczeństwo pasażerów i portu – jeszcze nie wiadomo"[47].

Przykład 5.

MON w Polsce wspiera ochroniarzy kosztem etatów i płac żołnierzy zawodowych – Polska, 2014

Fragment rozmowy z Ministrem Obrony Narodowej Tomaszem Siemoniakiem z 29.09.2014 r.

„Rajmund Pollak: Czy pana ministra nie razi to, że **na warcie przed jednostką stoją jacyś ochroniarze, a nie wojsko?** [podkr. J.J.-B.] Czy Ministerstwo Obrony Narodowej bada przeszłość szefów firm ochroniarskich, które wojsko zatrudnia do ochrony jednostek i ewentualne zagrożenia?[48]

Minister T. Siemoniak:

Jeżeli chodzi o pańskie pierwsze pytanie, analizujemy tutaj doświadczenia związane z firmami ochroniarskimi. Wszystkie armie to robią, to po prostu jest tańsze i racjonalne. Trudno żeby żołnierze zawodowi, wysoko kwalifikowani stali na wartach. Potrzeba by do tego ich tysiące. Zmierzamy do tego, pracujemy nad tym, żeby wprowadzić taki system wart cywilnych, żeby byli to pracownicy, nie tylko zewnętrzne firmy. Chcemy też, żeby niektóre kluczowe obiekty były chronione przez wojsko, przez Żandarmerię. Także w tym kierunku idziemy.

R.P.**: Czy MON bada przeszłość esbecką niektórych osób z firm ochroniarskich?** [podkr. J.J.-B.] Czy MON sprawdza, czy w niektórych firmach ochroniarskich pracują jeszcze ludzie szkoleni kiedyś w ZSRR?

Tomasz Siemoniak:

To nie jest rola Ministerstwa Obrony, żeby badać przeszłość osób cywilnych!" [podkr. J.J.-B.].

[47] Zob. www.money.pl (dostęp: 25.01.2017). Za to bezpieczeństwo ma odpowiadać Andrzej Ilków, były pilot wojskowy i uczestnik misji pokojowych oraz stabilizacyjnych, a obecnie zastępca dyrektora lotniska i szef biura ochrony.

[48] www.prokapitalizm.pl (dostęp: 8.08.2015).

Przykład 6.

„Prywatne wojska" – Szwajcaria nie chce już najemników – Szwajcaria 2013

„**Dwadzieścia wielkich koncernów wysyłających najemników do Iraku, Afganistanu i w inne niebezpieczne zakątki świata ma siedziby w Szwajcarii** [podkr. J.J.-B.] – Czas z tym skończyć – ogłasza szwajcarski rząd. (...) Pod karą więzienia nie wolno byłoby rekrutować ani szkolić najemników. Zakaz dotyczy też udziału w akcjach policyjnych, takich jak uwalnianie zakładników, czy pilnowanie więzień. (...) Przestrzegania przepisów przypilnują rządowi inspektorzy – mają urządzać niezapowiedziane kontrole w firmach. Dlaczego Berno w czasach kryzysu (...) jednym posunięciem niszczy wart miliardy dolarów przemysł? – **Szwajcaria jest dla nas rajem – twierdzili do tej pory najemnicy. (...) Nowe przepisy mają wejść w życie za 3 lata. Dla Szwajcarów to koniec epoki** [podkr. J.J.-B.]. Kraj przez wieki słynął właśnie z najemnych żołnierzy. Historycy szacują, że w ciągu minionych 600 lat w obcych armiach służyło 1,5 mln szwajcarskich najemników. (...) Najsłynniejszy oddział szwajcarskich najemników to Gwardia Szwajcarska, która od XVI w. strzeże papieży"[49].

Przykład 7.

Kto zakładał prywatne firmy ochroniarskie w latach 90. XX w. w Polsce? Z doniesień medialnych – Polska, 1993

„Rozmowa z Tomaszem Warykiewiczem, byłym naczelnikiem Zarządu Operacji Specjalnych CBŚ. Tomasz Warykiewicz prosi, aby nie podawać, czym się obecnie zajmuje. Możemy tylko zdradzić, że w odróżnieniu od większości swoich byłych kolegów z CBŚ, nie prowadzi biura detektywistycznego ani windykacyjnego".

„Kiedyś, to był maj 1993 r., pan Tadzio kazał mi jechać do Dziada (...) za mną swoim wozem jechał kolega pana Tadzia pan Rysiek, **były esbek, a wtedy właściciel firmy ochroniarskiej** [podkr. J.J.-B.]". (...) „Czołowi polscy gangsterzy przez lata wyspecjalizowali się w umiejętnym praniu brudnych

[49] Bezpośrednio do sytuacji przyczyniła się Aegis Defance Services – koncern, który przeniósł siedzibę z Londynu do Bazylei. Koncern jest uwikłany w skandale w rejonach wojen, www.aegisworld.com (dostęp: 25.01.2017); B.T. Wieliński, *Szwajcaria nie chce najemników*, GW z 2–3.02.2013 r., s. 12.

pieniędzy. Lokowali je i nadal to czynią w legalnych na pozór przedsięwzięciach"[50].

Przykład 8.
Dyskusja policji i firm detektywistycznych o partnerstwie publiczno-prywatnym w holenderskiej firmie detektywistycznej Interseco w 2011 r. – Holandia, 2011
„Podczas seminarium, które zgromadziło przedstawicieli Policji i firm detektywistycznych z Holandii zgodzono się, że **nadeszły czasy, w których policja nie jest w stanie w 100% zapewnić bezpieczeństwa** [podkr. J.J.-B.]. Cięcia budżetowe z jednej strony, a wiedza specjalistyczna fachowców z drugiej motywują do opracowania planu współpracy. „Możemy pomóc sobie nawzajem, uzupełniając się i korzystając z wzajemnej wymiany informacji w ramach prawa"[51].

Przykład 9.
Oferta prywatnej Kancelarii Bezpieczeństwa na stronie internetowej – Polska 2015
„Oferujemy Państwu **całościowe i komplementarne świadczenie usług z zakresu bezpieczeństwa, które gwarantują realizację celów biznesowych** [podkr. J.J.-B.], wobec których bezpieczeństwo pełni funkcję wspomagającą, ale bardzo często decydującą o sukcesie lub porażce, o zysku lub stracie, i wreszcie o rozwoju lub upadku. (...) Posiadamy wieloletnie doświadczenie potwierdzone realnymi sukcesami (...). Nasi eksperci i partnerzy to: nadinsp. Adam Rapacki, b. Podsekretarz Stanu w MSWIA, MSW, Pełnomocnik Rządu ds. Bezpieczeństwa Polskiej Prezydencji w UE, Przewodniczący Komitetu ds. Bezpieczeństwa EURO 2012, Przewodniczący Zespołu ds. Przeciwdziałania Zagrożeniom Terrorystycznym"[52].

Przykład 10.
Władza prywatnych służb porządkowych na imprezach masowych w Polsce – interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich – Polska, 2013

[50] Cyt. za S. Latkowski, P. Pytlakowski, *Biuro tajnych spraw. Kulisy CBŚ*, Warszawa 2012, s. 41 i 393.
[51] Szczegóły patrz www.interseco.com.pl (dostęp: 25.01.2017).
[52] Zob. www.kancelariabezpieczenstwa.com.pl (dostęp: 25.01.2017).

„Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżyła do TK przepis ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych pozwalający **w pełni dowolnie ustalać regulaminy imprez** [podkr. J.J.-B.]. To powoduje, że na jednych stadionach nie można stać w sektorach, na innych wnosić rolek papieru lub parasolek. (...) Rzecznik wskazała, że Klub Górnik Zabrze zabrania wnoszenia i posiadania na imprezie drzewców do flag i transparentów, a także parasoli innych niż składane automatycznie. Z kolei Legia Warszawa nie zezwala na wnoszenie i posiadanie kasków oraz parasoli, ale nie precyzuje, o jakie parasole chodzi. Jednocześnie nic nie mówi o drzewcach do flag i transparentów. Lechia Gdańsk zabrania wnoszenia i posiadania »kasków, parasoli o ostrym zakończeniu«, za to regulamin Jagiellonii Białystok milczy na ten temat. Regulamin Legii Warszawa nie zezwala na wnoszenie i posiadanie »pojemników na płyny lub produkty, w tym produkty spożywcze«, a regulamin Lecha Poznań zabrania wnoszenia i posiadania »butelek, kubków, dzbanów lub puszek wykonanych z twardego materiału, w tym butelek plastikowych«. Rzecznik przytoczyła też przykład regulaminów meczów piłki nożnej (...), które zabraniają »ciągłego stania w sektorach z miejscami do siedzenia«. Takiego zakazu nie ma w większości regulaminów – zauważyła RPO, dodając, że **zakaz ciągłego stania w sektorach nie ma podstawy prawnej ani w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, ani w kodeksie wykroczeń** [podkr. J.J.-B.]. We wniosku RPO przypomina, że zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych służby porządkowe mają prawo wezwać osoby zachowujące się niezgodnie z regulaminem do opuszczenia imprezy, a jeśli ta odmówi – zastosować chwyty obezwładniające lub podobne techniki obrony oraz kajdanki lub ręczne miotacze gazu. Zdaniem RPO, **skoro ustawa przewiduje odpowiedzialność karną, to penalizowane powinny być czyny określone w ustawie lub co najmniej w rozporządzeniu, a nie w regulaminach wydawanych przez zarządy klubów sportowych i podmioty prywatne** [podkr. J.J.-B.]. Regulaminy te na dodatek różnią się między sobą, często się zmieniają, i nie można ich zaskarżyć, np. do Polskiego Związku Piłki Nożnej – zauważyła Lipowicz. Rzecznik podkreśliła, że nie kwestionuje konieczności zabezpieczania imprez masowych i podejmowania działań w celu zwalczania przestępstw i wykroczeń z nią związanych. Uważa jednak, że ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych nie może przewidywać odpowiedzialności karnej za czyny określane w pełni

dowolnie w regulaminach. To sprzeczne ze standardami demokratycznego państwa prawnego – napisała rzecznik we wniosku do Trybunału"[53].

Przykład 11.

Olimpiada w Londynie 2012 r. i nagłe zastępstwo: żołnierze zamiast prywatnych ochroniarzy – Wielka Brytania, 2012

„(...) wielu bramek strzegą **słabo wyszkoleni ochroniarze**, którzy ledwo mówią po angielsku. Według telewizji Sky podczas ćwiczeń **nie umieli wykryć ładunków wybuchowych ani pistoletów ukrytych w bagażu** [podkr. J.J.-B.]. Za przeszkolenie tysięcy cywilów, którzy mieli chronić olimpijczyków i kibiców, odpowiada prywatna firma G4S. Trzy tygodnie przed igrzyskami okazało się jednak, że nie zdoła wyszkolić aż 3500 ochroniarzy. W ich miejsce trzeba było sprowadzić trzy bataliony żołnierzy (wielu z nich wróciło właśnie z Afganistanu). W ubiegłym tygodniu szef G4S Nick Buckles obiecał w parlamencie, że jego koncern pokryje koszty zatrudnienia wojskowych (około 50 mln funtów). Ale mimo wpadki G4S zainkasuje ponad 200 mln funtów za pozostałych ochroniarzy (nawet jeśli są słabo wyszkoleni), a sam Buckles w razie zwolnienia zgarnie 20 mln funtów odprawy"[54].

Przykład 12.

Grom Group spółka z o.o. – fragment strony internetowej – Polska, 2015

„Jesteśmy grupą profesjonalistów, którzy latami doskonalili warsztat i gromadzili doświadczenia. Po przejściu w stan spoczynku, swoją wiedzę postanowiliśmy wykorzystać w prywatnych przedsięwzięciach, gwarantując jakość, skuteczność, poufność i profesjonalizm. Od lat zajmujemy się pomocą przedsiębiorstwom, politykom i osobom prywatnym w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa. Założycielami GROM GROUP SP. Z O.O. są byli komandosi z elitarnej jednostki Grom. (...) **Specjaliści wywodzący się m.in. z GROM-u Komendy Głównej Policji, Służb Specjalnych oraz Biura Ochrony Rządu** [podkr. J.J.-B.] w praktyce spotkali się z problemami. (...) Kilkanaście osób wielokrotnie uczestniczyło w kursach i szkoleniach dotyczących działań specjalnych i antyterrorystycznych w krajach zachodnich. (...) Realizowane szkolenia znajdują oparcie w obowiązującej legislaturze. Podczas prowadzonych zajęć z zakresu bezpieczeństwa kładziemy nacisk na

[53] Zob. www.wyborcza.pl/ (dostęp: 13.05.2013). W tej sprawie zob. wyrok TK z 20.05.2014 r., K 17/13, OTK-A 2014/5, poz. 53; por. rozdział IV.

[54] M. Rybarczyk, *Londyn 2012. Olimpiada*, „Newsweek" z 23–29.07.2012 r., s. 48.

metody symulacyjne ułatwiające bezpieczne i prawidłowe przekazanie uczestnikom zasad właściwych zachowań w sytuacjach zagrożenia"[55].

Przykład 13.
Od 2013 r. budynki rządowe w Polsce ochrania prywatna firma Basma Securiti, a nie Biuro Ochrony Rządu. W lipcu pojawiły się nowe informacje, a jesienią podczas wyborów samorządowych powstał poważny problem – Polska, 2013

„Od nowego roku **Kancelarii Prezydenta nie strzegą już funkcjonariusze BOR, lecz ochroniarze z prywatnych firm** [podkr. J.J.-B.]. Pilnują oni też innych rządowych budynków, a nawet jednostek wojskowych[56]. Prezydencka kancelaria przy ul. Wiejskiej jest ochraniana przez pracowników agencji Basma Securitiy, która wygrała przetarg. Z posterunków wokół budynku wycofano BOR. Potwierdza to rzecznik Biura Dariusz Aleksandrowicz: Taka była decyzja naszych zwierzchników. O wyjaśnienia proszę się zwrócić do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ale MSW pytane o sprawę wykręca się standardową formułką – pisze »GPC«. Resort informuje, że »dane dotyczące zakresu wykonywanych czynności ochronnych, jak również form i metod stosowanych przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu są opatrzone klauzulą tajności i podlegają ochronie na podstawie ustawy o ochronie in-

[55] GROM, czyli Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego (Mobilnego) – Jednostka Wojskowa 2305, to elitarna i specjalna jednostka wojskowa, powołana m.in. do działań antyterrorystycznych. Tworzenie jednostki rozpoczęto w 1990 r., wykorzystując najlepsze doświadczenia zagraniczne, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Jednostki zachodnie, do których można porównać jednostkę GROM, to amerykańskie lst Special Forces Operational Detachment – Delta (tzw. Delta Force), SEAL Team VI, brytyjskie 22. Special Air Service, Special Boat Service czy izraelski Sayeret Mafkal. Jednostka najpierw otrzymała nazwę GROM, dopiero później powstało jej rozwinięcie – Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego (Mobilnego). Nazwa ta nawiązuje również do brawurowej akcji Gromosława Czempińskiego, który – ryzykując własnym życiem – uratował od niechybnej śmierci cudzoziemskich zakładników (oficerów Centralnej Agencji Wywiadowczej Stanów Zjednoczonych) uwięzionych na terenie państwa Saddama Husajna (Iraku) podczas „Pustynnej Burzy". Dzięki tej akcji Stany Zjednoczone zdecydowały się udzielić niespodziewanie dużej pomocy przy organizowaniu jednostki. Powodzenie tej operacji miało też znaczący wpływ na szybkość i skalę redukcji polskiego zadłużenia zagranicznego, w grę wchodziło bowiem 20 mld dolarów. „Polscy obywatele muszą mieć świadomość, że rząd posiada siły i środki, które może przeznaczyć do zadań szczególnych w ich obronie, gdziekolwiek by się nie znajdowali" – ta myśl ministra spraw wewnętrznych Zbigniewa Siemiątkowskiego była myślą przewodnią istnienia GROM-u.

[56] „Gazeta Polska Codziennie"z 28.01.2013 r. Ciąg dalszy sprawy patrz rozdział IV.

formacji niejawnych«. Firma Basma Securiti ochrania też m.in. KRRiT, MSZ, MEN, Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacyjne[57]. Ochroniarze tej agencji strzegą także kilku jednostek wojskowych, m.in. w Mińsku, Białobrzegach i Wesołej"[58].

Przykład 14.

Prywatna firma ochroniarska nie sprawdziła się w MSZ. Funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu wrócą na posterunek, choć ponoć są drożsi – Polska, 2013

„Ministerstwo Spraw Zagranicznych zamierza wypowiedzieć umowę prywatnej firmie ochroniarskiej, która dba o bezpieczeństwo gmachu resortu. Jej obowiązki przejmą funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu. Później najprawdopodobniej do identycznych zmian dojdzie w ochronie Kancelarii Prezydenta. Ich przyczyną są utrzymywane w tajemnicy incydenty [podkr. J.J.-B.]. Prywatna firma Basma Security ochrania budynek MSZ od kwietnia tego roku, ale – jak potwierdziliśmy w dwóch niezależnych źródłach – od tamtej pory miało miejsce kilka sytuacji, w których miała się wykazać brakiem profesjonalizmu"[59].

[57] PAP, 28.01.2013 r., Agencja Ochrony Osób i Mienia Basma Security s.j. Adam Mianecki i Maciej Wyszkowski to firma działająca w branży ochroniarskiej. Rodzaj świadczonej przez nią działalności został w Europejskiej Klasyfikacji Działalności sklasyfikowany jako: Działalność związana z inwigilacją i ochroną. Forma prawna firmy Agencja Ochrony Osób i Mienia Basma Security s.j. Adam Mianecki i Maciej Wyszkowski to spółka jawna – www.basmasecurity.pl (dostęp: 25.01.2017).

[58] R. Zieliński, *Niewypał z prywatną firmą? BOR wraca na posterunek w MSZ*, DGP z 24.03.2013 r.

[59] „Naraziła się ponoć nawet Radosławowi Sikorskiemu. – Minister pojawił się późnym wieczorem przed gmachem MSZ, musiał dostać się do swojego gabinetu. Ale – mówiąc kolokwialnie – odbił się od bramy – twierdzi jeden z rozmówców z bliskiego otoczenia szefa MSZ. Funkcjonariusz BOR towarzyszący Sikorskiemu miał rzekomo wielokrotnie dzwonić do stróżówki, ale nikogo w niej nie było i nikt nie otworzył bramy. – Podobna sytuacja spotkała szefa pionu bezpieczeństwa ministerstwa, który również późnym wieczorem miał problemy z wejściem do centrali resortu. Po długim oczekiwaniu pracownik ochrony w końcu go wpuścił, ale – choć go nie znał – nawet nie sprawdził mu dokumentów – usłyszeliśmy od innej osoby pracującej w MSZ. Takie przypadki miały się powtarzać, dlatego MSZ skierowało prośbę do kierownictwa resortu spraw wewnętrznych o to, aby do ochrony jego siedziby oddelegować funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Wczoraj skierowaliśmy w tej sprawie oficjalne pytania do obydwu zainteresowanych ministerstw, ale do zamknięcia wydania nie uzyskaliśmy odpowiedzi. Udało nam się za to skontaktować z jednym z właścicieli firmy Basma, która generalnie na rynku cieszy się dobrą renomą – czytamy w »DGP«. – Jestem w stałym kontakcie z naszym szefem ochrony w MSZ i nie miałem od niego żadnych

Przykład 15.

Ochotnicza straż osiedlowa i samoobrona – Stany Zjednoczone, 2013

„W lipcu 2013 r. sąd w Stanford na Florydzie uniewinnił G. Zimmermana, 29-latka, który zastrzelił nieuzbrojonego młodego człowieka w nocy na ulicy. G. Zimmerman patrolował ulicę w ramach »ochotniczej straży osiedlowej«, twierdził, że użył broni w obronie koniecznej. W USA rozgorzała dyskusja nad problemami samoobrony i prawem do broni. (...) Na rozprawie w Stanford prokuratorzy Bernie de la Rionda i John Guy podkreślali, że Zimmerman drastycznie **przekroczył swe uprawnienia ochroniarza-ochotnika** [podkr. J.J.-B.], gdyż nawet podejrzewając, że Martin ma złe zamiary, powinien ograniczyć się do zawiadomienia policji. Kiedy zadzwonił na posterunek – przypomnieli – policjanci polecili mu, by nie śledził chłopca. »Oskarżony przejawił frustrację, złą wolę, nienawiść« – powiedział de la Rionda. (...) W swej mowie obrończej adwokat Mark O'Mara powiedział, że Zimmerman obawiał się o swoje życie, kiedy – jak opisywał – Martin przewrócił go na ziemię i uderzał głową o chodnik. Utrzymywał, że oskarżony miał pełne powody użyć broni. »Oskarżony jest niewinny. To nie była żadna zbrodnia, tylko samoobrona« – oświadczył"[60].

Przykład 16.

Narodowy Program Antyterrorystyczny 2015–2019 – Polska, 2015

„Efektywność systemu antyterrorystycznego RP zależy nie tylko od współpracy organów administracji publicznej, lecz również bieżącego

---

sygnałów o takich incydentach. Wprost przeciwnie, docierają do mnie pozytywne opinie – twierdzi. Ale po chwili przyznaje, że rzeczywiście dotarły do niego słuchy, że wkrótce resort wypowie umowę jego firmie. **Basma zdobyła prestiżowe zamówienie na ochronę gmachu ministerstwa w drodze przetargu, w którym pokonała dwóch innych konkurentów. Decydującą przewagę zapewniła cena ich usługi – nieco ponad 2,5 mln zł rocznie** [podkr. J.J.-B.]. – Umowa przewiduje jej rozwiązanie, jeśli zajdą niemożliwe do przewidzenia wcześniej okoliczności. Ale MSZ będzie musiało uargumentować te okoliczności – usłyszeliśmy w Basmie. **Ewentualna ochrona MSZ przez BOR nie będzie niczym nowym. Biuro wcześniej przez długie lata ochraniało siedzibę resortu – aż do początku tego roku** [podkr.J.J.-B.]. Pomysł rezygnacji z jego usług i zatrudnienia firmy prywatnej (także do ochrony gmachu Kancelarii Prezydenta mieszczącej się w kompleksie sejmowym) zrealizował były minister spraw wewnętrznych Jacek Cichocki. Chodziło wówczas o odciążenie BOR i wygenerowanie oszczędności w budżecie. Niebawem się okaże, czy dla następcy nowego szefa MSW Bartłomieja Sienkiewicza ważniejsze są pieniądze, czy szlaban otwarty na zawołanie" – R. Zieliński, *Niewypał z prywatną firmą*..., s. 3.

[60] „Dziennik Związkowy" z 14.07.2013 r.

współdziałania z sektorem prywatnym – zarówno z właścicielami obiektów, mogących stać się celem zamachu terrorystycznego, jak i podmiotami odpowiadającymi za ich ochronę [podkr. J.J.-B.]. Działania w tym obszarze powinny dotyczyć przede wszystkim dokonywania sprawdzenia zabezpieczenia antyterrorystycznego wybranych obiektów oraz prowadzenia szkoleń osób odpowiedzialnych za ich zabezpieczenie w zakresie zachowania się w sytuacji kryzysowej oraz możliwościach jej zapobiegania"[61].

Przykład 17.
Losy emerytów policyjnych – Polska, 2015
„Rocznie odchodzi ze służby i wtapia w cywilny tłum około 4–5 tys. policyjnych emerytów. **Byli policjanci niskich szarż zasilają przede wszystkim armię ochroniarzy. Ci ze średniego szczebla są poszukiwani przez agencje detektywistyczne. A co się dzieje z policyjną generalicją?** [podkr. J.J.-B.]. (...) Masz szczęście albo pecha i od tego zależy twój los. Brakuje systemu, który eliminowałby przypadek"[62].

Przykład 18.
Tradycja rodzinna. Cytat z wywiadu z detektywem – Polska, 2015
„– Dlaczego został Pan detektywem?
– Można powiedzieć, że to są tradycje rodzinne – moja rodzina już od kilku pokoleń pracowała w resortach związanych z bezpieczeństwem... z MSW... i chyba w genach przejąłem zainteresowanie tym zawodem.
– Ja po prostu nigdy nie wyobrażałem sobie innej pracy... innego zajęcia.

[61] Narodowy Program Antyterrorystyczny Polski 2015–2019.

[62] V. Krasnowska, P. Pytlakowski, *Drugie życie generała. Czym się zajmują komendanci policji, kiedy jeszcze młodzi i w pełni sił wypadają ze służby?*, „Polityka" z 11–17.03.2015 r., s. 31. „Były zastępca komendanta głównego policji, a potem wiceminister spraw wewnętrznych, gen. Adam Rapacki, pracuje w spółce doradczo-konsultingowej. Sam ją założył z innymi generałami, w tym z byłym wicekomendantem głównym Andrzejem Trelą. (...) Zajmuje się audytami, ochroną tajemnic biznesowych i ochroną osób na zlecenie dużych korporacji oraz całych branż zrzeszonych w izbach gospodarczych. Do konkretnych zadań zatrudnia na umowach o dzieło innych emerytowanych policjantów. **Często wykonują robotę śledczą, bo tropienie nieprawości mają we krwi.** – Ujawniliśmy przekręty na dużą skalę w branży hutniczej – mówi z satysfakcją. (...) **Teraz firma Rapackiego zajmuje się m.in. demaskowaniem szantażystów żądających pieniędzy od firm deweloperskich** [podkr. J.J.-B.]. Cała branża czuje się zagrożona procederem stosowanym na coraz szerszą skalę. Inwestycje są przecież kosztowne, a niesłychanie łatwo je wstrzymać i doprowadzić deweloperów do plajty".

– A pracował Pan w służbach mundurowych?

– Tak, pracowałem w policji [podkr. J.J.-B.]**.**

– Jak długo?

– W policji pracowałem 9 lat...

– Dlaczego zrezygnował Pan z pracy w policji?

– Nie będę ukrywał, że głównym powodem odejścia z policji były kwestie finansowe... charakter pracy jest podobny; natomiast wynagrodzenie jest nieporównywalne"[63].

Przykład 19.

W Marriocie, kamera hotelowa a prywatna ochrona VIP – Polska, 2007

„Były wiceprezes Prokomu o nagraniach z Marriotta: – **Szczerze uważam to za kompromitację firmy. Tych wszystkich tzw. (...) ochroniarskich. (...) Po co zatrudnialiśmy całą armię ochroniarzy i byłych tajniaków, skoro nikt nie potrafił powiedzieć o kamerze**..."[64] [podkr. J.J.-B.].

„Dodaje inny pracownik spółki: – Znajomość z generałami służb specjalnych miała sens. Jednak ci ludzie przyprowadzali kolejnych, a Ryszard dawał się wkręcić. Tak zaczęła się sprawa z Petrolivestem i ropą. Nowi doradcy byli polecani przez wąską grupę, która miała do niego dostęp"[65].

Przykład 20

Państwo wraca na rynek firm ochrony, korzystając z Poczty Polskiej. Polska 2017

„Pocztowcy mają ambitne plany dotyczące podboju rynku ochroniarskiego. Poczta ma strzec lotnisk, instytucji publicznych i spółek Skarbu Państwa. (...) Od ponad tygodnia za kontrole bezpieczeństwa na lotnisku w Katowicach odpowiadają pracownicy Poczty Polskiej. Pocztowcy wygrali wart ponad 33,7 mln PLN przetarg i będą ochraniali port w Pyrzowicach do marca 2021 r. Nie jest to pierwszy taki przypadek, bo pracownicy Poczty od 2012 r. sprawują nadzór także na lotnisku w Modlinie. Ale też nie ostatni. Jak bowiem czytamy w »Rzeczpospolitej«, Poczta Polska będzie startowała w kolejnych przetargach na ochronę polskich lotnisk, ale nie tylko. **Pocztowcy**

[63] Fragment wywiadu z badań BBS 2015. Badania PBS wykonano dla potrzeb tej pracy. Raport z wywiadów – maszynopis niepublikowany w mojej dyspozycji.

[64] K. Wójcik, *Depresja miliardera. Historia Ryszarda Krauzego*, Warszawa 2015, s. 301.

[65] K. Wójcik, *Depresja*..., s. 325.

chcą też ochraniać kolej, ministerstwa i spółki Skarbu Państwa [podkr. J.J.-B.]. Już zresztą odnieśli pierwsze sukcesy, zdobywając zlecenia od PKO BP, Alior Banku i Ministerstwa Cyfryzacji"[66].

5. Pytania do dyskusji – analiza przypadków

Czy prywatyzacja niektórych zadań policji może grozić niebezpieczeństwem powstania rywalizacji konkurencyjnych podmiotów (policji i firm prywatnych), np. w walce o informacje, i zwiększa ryzyko także nielegalnych metod walki o ich pozyskiwanie? Jaki to może mieć wpływ na gwarancje praw i wolności obywateli?

Czy demokratyczna, publiczna, rządowa kontrola nad rozmaitymi „prywatnymi policjami" może być tak samo skuteczna, jak nad państwową policją? Czy koszt organizacji tej kontroli, jeśli miałaby być szczelna, jest wysoki? Wyższy niż kontroli policji?

Czy wolny rynek i konkurencja o zdobycie kontraktu od państwa między prywatnymi firmami ochrony, firmami wywiadu gospodarczego czy agencjami detektywistycznymi nie prowadzi do zaniżania wartości ofert i w konsekwencji skutkuje zatrudnianiem słabiej wykwalifikowanego personelu do ochrony wojska, obiektów publicznych, osób, konwojów, w tym należących do infrastruktury krytycznej państwa, a więc niższym standardem wykonywanych usług?

Czy zdarza się w praktyce, żeby bezpieczeństwo i dobro wspólne, a nie zysk stały się głównym celem realizowanym w biznesie ochrony bezpieczeństwa?

Czy możliwe jest zorganizowanie pewnej i pełnej wymiany informacji oraz jednocześnie szczelnego, niejawnego ich obiegu (przez systemy informatyczne) między wojskiem a firmami chroniącymi najważniej-

[66] M. Piotrowski, *Katowice to dopiero początek. Poczta Polska chce być gigantem i ochraniać inne lotniska*, 24.03.2017 r., www.fly4free.pl/Katowice-to-dopiero-początek (dostęp: 23.03.2017).

sze publiczne obiekty w państwie i poza granicami (np. między BOR a SUFO)?

Czy interesy narodowe państw są w pełni chronione, tak jak w czasach monopolu państwa na ochronę bezpieczeństwa jeszcze w XX w., skoro obiekty rządowe i jednostki wojskowe mogą być zabezpieczane przez firmy należące do międzynarodowych korporacji zajmujących się bezpieczeństwem, których centrale są poza danym krajem? A może „Kwestia »powrotu państwa« w drugiej dekadzie XXI stulecia oznacza coś innego niż w latach 30. XX w. z prostego powodu: waga państwa jest dziś dużo większa, niż była wówczas, a pod wieloma względami dużo większa niż kiedykolwiek przedtem"?[67]

Czy i jak firmy detektywistyczne i wywiadowcze w wielu państwach, dostarczające na podstawie umów rządom, policji i wojsku specjalistyczne usługi, są zabezpieczane przed nielegalnym lobbingiem?

Czy i jak zorganizowany jest nadzór państwa nad standardem, przejrzystością i obiektywizmem wyników dostarczanych usług?

Czy dostarczanie **usług** policyjnych, ochrony i usług wywiadowczych przez osoby zatrudnione na umowę o pracę albo umowę zlecenie może prowadzić do analogicznych efektów w zakresie jakości wykonywanych zadań, co **służba** w policji czy wywiadzie? Czy możliwe jest osiągnięcie tego samego poziomu lojalności, niezależności i zaangażowania osoby pracującej w prywatnej firmie i funkcjonariusza publicznego na służbie?

Czy outsourcing usług wywiadu gospodarczego to efekt uboczny redukcji armii?

Czy można uznać, że interes państwa i każdego obywatela jest w zakresie bezpieczeństwa zawsze tożsamy i wspólne szkolenie zawodowe funkcjonariuszy oraz pracowników prywatnych firm, a nawet szkolenie policji i wojska przez prywatny biznes (coraz częściej na świecie

[67] T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 584.

stosowane), nie niesie żadnych zagrożeń dla tajemnic państwa i dla obywateli?

Czy i jak zorganizować kontrolę i nadzór nad działaniami prywatnych firm i ich pracowników na wojnach, tak aby nie utraciły legitymizacji państwa, z którego się wywodzą (o ile w ogóle można uznać, że ma taką legitymację), albo organizacji, która ich zatrudniła?

Czy w konkretnych przypadkach prawo pozwala precyzyjnie odróżnić zakontraktowanego przez państwo pracownika kontraktowego, biorącego udział w konflikcie zbrojnym, od najemnika?

Jaki charakter mają normy postępowania, stanowione przez prywatne firmy bezpieczeństwa, dotyczące zachowań na chronionych obszarach lub w obiektach podczas imprez? Czy obowiązują tylko na podstawie prywatnej umowy klienta z firmą (także niepisane), czy też są *de facto* powszechnie wiążące i można uznać, że niektóre z nich obowiązują każdego obywatela? Jak są powiązane z prawem? Czy mogą ograniczać wolności obywateli i wpływać na poziom zaufania do państwa?

Na niektóre z powyższych pytań udało się w pracy odpowiedzieć, na inne nie. Na pewne odpowiadam tylko częściowo albo stawiam jedynie dość uprawdopodobnione hipotezy wyjaśniające.

Przykłady ilustrujące opisywane zjawiska pochodzą z wielu państw. Praca nie ma charakteru komparatystycznego. Tezy dotyczą współczesnych demokratycznych państw prawa, a ponadto zjawisk zachodzących w Polsce (z ich specyfiką państwa postkomunistycznego). Pokazuję typy zjawisk, ich struktury, konteksty, przyczyny i skutki – po to, aby sprawdzić, czy z rozwiązań szczegółowych wyłaniają się kontury nowej struktury (architektury) relacji demokratyczne państwo–organizacja prywatna–obywatel–prawo i inne regulacje; czy można zauważyć jakiś trend, proces albo punkt krytyczny.

To, że problemy są ważne, potwierdziło już w trakcie badań zachowanie wielu prywatnych firm i organizacji, zajmujących się bezpieczeństwem w Polsce. Nim podjęłam systematyczne badania, sprawdzałam, czy ktoś

będzie chciał ze mną na te tematy rozmawiać. Początek był trudny. Listy z prośbą o kontakt, kierowane do firm i stowarzyszeń w sprawach naukowych z zapewnieniem zachowania anonimowości treści rozmowy, pozostawały na ogół bez odpowiedzi, choć podejmowałam różne próby[68]. Dziękuję za to początkowe milczenie. Było wymowne. Zorientowałam się, że wiele kwestii należy prawdopodobnie do tabu politycznego i gospodarczego, a może i prawnego. Z czasem sytuacja się zmieniła i zyskałam wielu sojuszników, którym jestem wdzięczna za pomoc. Wielu szefów firm i pracowników zmieniło podejście i chętnie przekazywało mi informacje i dzieliło się ocenami. Konferencje, spotkania, seminaria, badania socjologiczno-prawne, badanie dokumentów oraz literatury naukowej przyniosły po kilku latach efekty prezentowane w tej pracy.

[68] Pisałam listy zwykłe i mailowe do firm ochrony i detektywistycznych z prośbą o rozmowę o firmie albo o sytuacji w branży, czy o możliwość przeprowadzenia krótkiej ankiety przy okazji konkretnej konferencji. Niestety, na listy nie dostawałam odpowiedzi. Firmy te zajmują się często zadaniami publicznymi, a niektóre z nich czują się jak wyjęte spod kontroli społecznej. Było kilka wyjątków, bardzo dziękuję za poświęcony mi czas.

Rozdział I

WSPÓŁCZESNE PRAWO I INNE REGULACJE

1. Wprowadzenie

1.1. Model systemu prawa

„Współczesna teoria prawa musi dokonać rozróżnienia między wspólną maską a złożoną różnorodnością, którą ona skrywa" – to zdanie, stanowiące transformację sądu wyrażonego przez Anthony'ego P. Cohena, określa jeden z celów pracy[69]. W tym i w kolejnych rozdziałach: II i III, zarysowane zostaną założenia merytoryczne (dotyczące systemu prawa, państwa i bezpieczeństwa), tak aby można było w dalszej części pracy zająć się wybranymi wskaźnikami ich wzajemnych relacji.

Z metodologicznego punktu widzenia, na każdym poziomie, aby opisać zbiór (taki jak zbiór norm prawnych w państwie) ustala się założenia (kryteria zgodności), tworzy modele rekonstrukcyjne systemu obserwowanego, analizuje jego elementy i relacje wewnętrzne i zewnętrzne, w tym relacje z otoczeniem (w ujęciu funkcjonalnym: politycznym, społecznym, gospodarczym, w ujęciu normatywnym: z innymi systemami norm). Aby zbadać jego relacje z otoczeniem, rekonstruuje się

[69] W oryginale chodzi o etnografię, a nie teorię prawa; teoria prawa może być także uprawiana jako etnografia prawa. Por. też S. Kaźmierczyk, *Z rozważań nad rozumieniem tożsamości prawa* [w:] *Państwo demokratyczne prawne i socjalne*, red. M. Grzybkowski, t. 4, Kraków 2014.

metasystem (np. metasystem normatywny, na który składają się wszystkie typy norm działające w danym państwie) i umieszcza się system obserwowany w metasystemie. Konkretny system prawa staje się wtedy podsystemem. Analizuje się powiązania, bada inne podsystemy.

Ten sposób strukturalizacji zjawisk kulturowych (także przyrodniczych) tworzy ramy interpretacyjne i pozwala na budowę uporządkowanej mapy obserwowanego fragmentu świata. Szuka się homologii (spójności wzorów) w różnych elementach, próbując stosować te same zasady działania do różnych czynników, szuka analogii, bada efekt ekwifinalności (cel systemu może być osiągany różnymi drogami) itp.

Podejście systemowe – choć z różnie wyznaczanymi przez doktrynę i praktykę kryteriami zgodności – stosowane jest do opisów prawa, w tej konwencji ustalono pozytywistyczny obraz prawa i jego otoczenia[70]. Jednak nowe informacje i nowe typy wyzwań otoczenia i regulacji (związane z globalizacją, terroryzmem, migracjami, cyberprzestrzenią itd.) coraz trudniej mieszczą się w dawno utworzonej, uporządkowanej mapie. Modele (czy w terminologii A.P. Cohena – maski) systemu prawa i jego powiązań są na ogół tradycyjnie widziane jako płaskie figury dwuwymiarowe (np. trójkąt H. Kelsena).

Można też budować model systemu prawa wraz z innymi systemami normatywnymi w przestrzeni trójwymiarowej, jako figurę przestrzenną, kompozycję wzajemnie się przenikających brył (figur trójwymiarowych)[71]. Tak spróbuję wyobrażać sobie relacje prawa i innych norm w badanym zakresie prywatnej ochrony bezpieczeństwa.

---

[70] O relacji system prawny a porządek prawny por. np. *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.

[71] Por. poglądy na strukturę systemu prawa np.: H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998, prawo jako system złożony z reguł pierwszego i drugiego stopnia; G. Radbruch, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2002, zewnętrzne granice prawa: bezpieczeństwo, celowość, sprawiedliwość – harmonia idei prawa; R. Domingo, *The New Global Law*, New York 2010 – przestrzenny wielościan. Por. też S. Kaźmierczyk, *Z rozważań nad rozumieniem państwa prawnego* [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Warszawa 1992.

Pozytywistycznie postrzegane prawo demokratycznego państwa legitymizuje się takimi cechami, jak: systemowość, pewność i spójność[72]. Doktryna, prawodawca i praktyka prawnicza dążą do osiągnięcia tych wartości i chcą, aby prawo jako takie było postrzegane przez adresatów[73].

„Maski" (modele) systemowości, pewności oraz spójności służyły i służą nadal wypełnianiu wielu zadań poznawczych w naukach prawnych, porządkują refleksję doktryny oraz służą wypełnianiu zadań praktycznych, związanych z tworzeniem, interpretacją i stosowaniem prawa[74]. Jednak w obliczu zmian w otoczeniu stają się „niewygodne", nie daje się pod nimi „ukryć" ważnych nowych problemów i trzeba co najmniej sprawdzić, czy „maski" nadal przystają do „twarzy" systemu prawa i czy nie powinny być wymienione.

Iluzja prawa jako bytu niezależnego od nacisków zewnętrznych, wiara w uniwersalność i bezstronność prawa, iluzja „wspólnego świata", jedności mentalnej na poziomie europejskim, a nawet globalnym, redukcje innych punktów widzenia i sugerowanie, że jest to wizja prawa je-

[72] Por. S. Kaźmierczyk, *Inter prawo. Z zagadnień teorii i filozofii prawa* [w:] *Ponowoczesność*, red. M. Błachut, Wrocław 2007.

[73] Systemowość, wsparta na założeniu racjonalności prawodawcy, to utrwalony w doktrynie wzór uporządkowania norm rozumianych jako wypowiedzi językowe, pozwalający w praktyce prawniczej na uzasadnianie decyzji prawodawczych, interpretacyjnych i walidacyjnych. Spójność prawa oznacza koherencję tych wypowiedzi normatywnych według przyjętych kryteriów zgodności. W pozytywistycznych ujęciach to więź formalna i materialna, łącząca poszczególne normy i spajająca je przez wspólne uzasadnienie w określonym systemie wartości, brak niezgodności norm, a także wymóg, by system był wolny od luk. Wewnętrzna złożoność systemu prawa nie pozostaje w konflikcie z jego spójnością, o ile system ma wbudowane mechanizmy i narzędzia do eliminowania zakłóceń i utrzymywania homeostazy. Spójność i systemowość prawa służą jego pewności. Pewność odnosi się do sfery realnej prawa, przekracza płaszczyznę językową. Prawo pewne to prawo niesprzeczne, zupełne, także w sensie zupełności w stosowaniu prawa (obowiązuje generalna zasada rozstrzygnięcia), postrzegane przez adresatów jako uporządkowane, jasne i określone. Szeroko na temat systemowości w Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 2016, t. CIV; J. Jabłońska-Bonca, *Problemy ze spójnością prawa i regulacjami pozaprawnymi a siła sprawcza państwa – zarys tematu*, KP 2015/17.

[74] Maska tu: model rekonstrukcyjny albo normatywny.

dynie uprawniona i całkowicie neutralna ideologicznie, są coraz trudniejsze do utrzymania[75].

„Wyższość" prawa i idei państwa prawa nad polityką, rozłączność prawa i polityki uznawane były w polskiej liberalnej doktrynie polityczno-prawnej po 1989 r. za „naturalne"[76]. „Idea państwa prawa – pisała E. Łętowska – i związanych z nim reguł wymaga niezależności stosowania prawa od doraźnych koniunktur politycznych (ponieważ w państwie prawa idzie właśnie o to, aby prawo »odpolityzować«)"[77]. Ten liberalny model rządów prawa nie jest jednak jedynym. Przedstawiciele republikanizmu odmiennie widzą układ polityka–prawo. Republikańska koncepcja rządów prawa nie traktuje prawa jako *sacrum*, którego nie można zmienić, akcentują natomiast, że „Prawo jest instytucją gwarantującą brak dominacji nad obywatelem i zapewniającą możliwość partycypacji i deliberacji"[78].

Jeśli spojrzymy w XXI w. na ową systemowość, spójność, pewność przez pryzmat globalizacji, z punktu widzenia przenikających się kultur prawnych, zjawiska „dryfowania" wielu elementów kultury ponad granicami państw narodowych, defragmentacji prawa, wielopoziomowości i policentryczności wszelkich regulacji i nie ulegniemy iluzjom prawa neutralnego politycznie – to ujawniają się nowe problemy do rozwiązania. Próbuje się wprawdzie nadal utrzymywać utrwalony i wygodny paradygmat badań i praktyki prawniczej, ale ten sposób postrzegania prawa (symbolicznej przemocy) przestaje być dostatecznie owocny poznawczo i operatywny.

[75] Por. H. Dębska, *Władza*..., s. 263.

[76] Por. analizę relacji prawa i polityki: A. Czarnota, *Republikańska idea rządów prawa, czyli dlaczego filozof prawa potrzebuje wiedzy filozoficznej*, „Prawo i Więź" 2013/4, s. 97–115. Por. też S. Kaźmierczyk, *Z rozważań*..., Warszawa 1992; E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja?*, Warszawa 1995, s. 65–66.

[77] E. Łętowska, *Po co ludziom*..., s. 66.

[78] A. Czarnota, *Republikańska*..., s. 106; P. Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford 1997.

1.2. Model samowładnego i całowładnego państwa

Czy podobnie rzecz się ma z XIX-wieczną „maską" (modelem) państwa narodowego, samowładnego i całowładnego, sprawującego kontrolę nad wszystkimi podmiotami i relacjami zachodzącymi na podległym sobie terytorium, opartego na standardach formalnej racjonalności oraz mającego monopol na prawomocne użycie siły?[79] Model ten przez ostatnie 200 lat służył jako wzór do projektowania struktur i zadań państwa. Budował poparcie generalne, legitymizował poczucie wspólnoty państwowo-narodowej. Działał jako ważny komponent budowy zaufania, parasol bezpieczeństwa dla obywateli, znajdujących się „pod opieką państwa"[80]. Model ten wytworzyli filozofowie i prawnicy, którzy budowali wizję państwa służącego interesowi publicznemu i przez 200 lat wspierali wzmacnianie legitymacji legalnej państwa[81]. „Podawanie w wątpliwość roli państwa trwa nieprzerwanie od lat 70. XX w. i będzie się utrzymywać. – twierdzi Thomas Piketty – Od chwili, gdy władza publiczna zaczęła odgrywać w życiu gospodarczym i społecznym kluczową rolę, którą uzyskała w dekadach powojennych, jest rzeczą normalną i uprawnioną, że ta rola jest stale przedmiotem debaty i kwestionowania (...). Niektórzy głośno domagają się powrotu państwa we wszystkich postaciach (...) Inni żądają jego natychmiastowego zrównania z ziemią"[82].

Jeśli na demokratyczne państwo prawa, podobnie jak na samo prawo, spojrzy się przez pryzmat konsekwencji globalizacji, wielokulturowości, nowych źródeł identyfikacji ludzi (etnicznych czy cywilizacyjnych, a nie państwowych), tworzących nowe typy więzi, rozbudowanej listy

[79] J. Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, red. W.E. Rumble, Cambridge 2001; B. Szlachta, *Konstytucjonalizm czy absolutyzm? Szkice z francuskiej myśli politycznej XVI wieku*, Kraków 2005.

[80] O tym w kolejnym rozdziale. Zob. J. Jabłońska-Bonca, *Autorytet ius i lex fundamentem sprawnego państwa*, [w:] *Wspólnota polityczna i Kościół*, red. J. Królikowski, Tarnów 2016.

[81] Na przykład I. Kant twierdził, że władza państwa stoi na straży praw i wolności obywateli, ale wymaga ich całkowitego posłuszeństwa, H. Kelsen widział państwo jako zjawisko tożsame z systemem prawa.

[82] T. Piketty, *Kapitał*..., s. 584.

silnych podmiotów, legitymizowanych i nielegitymizowanych uczestników stosunków międzynarodowych i wewnętrznych (np. od transnarodowych korporacji gospodarczych po organizacje terrorystyczne) – ujawniają się, tak jak w przypadku prawa, nowe problemy[83]. Czy są realne? Czy może są jedynie przejawem „wojny dyskursywnej", zmiany sposobu mówienia o państwie?[84] Sprawdzimy – na przykładzie ochrony bezpieczeństwa – czy i ewentualnie jak warto skorygować model.

1.3. Korekta modeli w teorii oraz ilustracja problemów granic w praktyce

Sprawdzimy, czy korekta modelu i korekta ramy (por. zjawisko *framingu*), w jakiej widzimy prawo i państwo, może być użyteczna do opisu relacji państwo – prawo – otoczenie regulacyjne[85].

Ze względu na schematyczną budowę ludzkiej pamięci zjawisko *framingu* ma wpływ na zapamiętanie, zrozumienie, ocenę oraz postawy i zachowania wobec nabytych informacji o prawie i państwie. Jak rozumieją granicę prawa w praktyce detektywi – przekonamy się, czytając ich wypowiedzi z 2015 r. To także problem doktryny prawniczej, polityczny dla ustrojodawcy i ustawodawcy, problem dla praktyki prawniczej[86]. Utrzymywanie względnie trwałych paradygmatów jest wy-

[83] Por. K. Polanyi, *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, Warszawa 2010.

[84] Por. szerzej T. Judt, *Ill Fares the Land*, New York 2010.

[85] J. Gleason Berko, N. Bernstein Ratner, *Psycholingwistyka*, Gdańsk 2005. Także demokratyczne państwo prawne, kapitalizm regulacyjny, demokracja liberalna itd. to kategorie historyczne i jako takie – zmieniające się.

[86] Pojęcie *framing* pochodzi od nazwy schematów pamięciowych (*frames*), służy do opisywania budowy i funkcji ludzkiej pamięci w psychologii kognitywnej. W znaczeniu psychologicznym *framing* to zjawisko poznawcze, będące integralną częścią procesu kategoryzacji, gdzie bodźce zewnętrzne, takie jak np. nowe informacje, zostają zdefiniowane i przyporządkowane kategoriom uprzednio zdobytego doświadczenia. Tak właśnie tradycyjnie rozumiane jest prawo. Ze względu na schematyczną budowę ludzkiej pamięci, proces *framingu* ma wpływ na zapamiętanie, zrozumienie, ocenę, oraz postawy i zachowania wobec nabytych informacji o prawie. To także problem doktryny prawniczej, konserwującej z powodu wygody takiej właśnie postawy dla praktyki prawniczej, zastane modele i teorie. Niestety, nauka prawa w Polsce stara się chronić

godne dla ośrodków władzy politycznej i prawnej, konserwuje i stabilizuje ją, ale może być problemem dla prestiżu prawa[87].

Zmiana schematu (*frames*), czyli zmiana ramy interpretacyjnej badania relacji państwo – system prawa – regulacje pozaprawne na „trójwymiarowe" spojrzenie na granice prawa i regulacji pozaprawnych jest jednym z założeń tej pracy. Przyjmuję więc, że zmiany prawa opierają się głównie na stałym dopływie nowych rozwiązań spoza zasobu norm prawnych[88]. Na przykład przyrost lub spadek liczby regulacji prawnych, odnoszących się do określonego zagadnienia ze sfery stosunków społeczno-gospodarczych, jest powiązany ze zmianami sytuacji makroekonomicznej ze względu na rezonansowy efekt schematów działania[89].

Żyjemy w świecie, w którym „mity mogą być wytwarzane w takim samym znaczeniu i tymi samymi metodami, jak każda inna nowoczesna broń – jak karabiny maszynowe czy samoloty" – twierdzi E. Cassirer[90]. „Maski" prawa aranżują kontekst sytuacyjny prawotwórstwa, wykładni i stosowania prawa. Aranżują działanie prawa. Konstruują obrazy (filtry) rzeczywistości prawnej. „Ludzie działają na podstawie swojego oglądu rzeczywistości, a nie na podstawie jaka ta rzeczywistość »jest« (...) nawet fałszywe przekonania stają się prawdziwe w swych konsekwencjach"[91].

---

stare paradygmaty i uparcie „wciska" nowe zjawiska w stare ramy schematów. To niszczy kapitał społeczny w Polsce. Por. A. Pluwak, *Geneza i ewolucja pojęcia framing w naukach społecznych*, „Global Media Journal – Polish Edition" 2009/1(5).

[87] J. Jabłońska-Bonca, *Auctoritas*..., s. 83.

[88] Funkcja innowacyjna, regulacyjna i adaptacyjna prawa wobec otoczenia. Por. też P. Chmielnicki, *Rezonansowy efekt współoddziaływania rozwiązań należących do różnych zasobów* [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2014, s. 172.

[89] Teza P. Chmielnickiego, *Rezonansowy*..., s. 175. Tam bliższe wyjaśnienia. Schematy działania to obowiązujące w danej zbiorowości reguły postępowania umożliwiające jej członkom pozyskiwanie korzyści z tytułu przynależności do tej grupy, prowadzenia wymiany towarowo-pieniężnej oraz obowiązujących norm prawnych.

[90] E. Cassirer, *The Myth of the State*, New Haven 1946, s. 15.

[91] A. Zybertowicz, M. Gurtowski, M. Sojak, *Państwo*..., s. 63.

Jeśli „maska" nie ma już zdolności do rekonstrukcyjnego opisu rzeczywistości prawnej, to „we mgle" poznawczej pozostają nie tylko adresaci norm, ale dyskomfort czują nawet profesjonaliści zajmujący się zawodowo działającym prawem.

Posłużymy się, dla ilustracji problemu trwałości ramy i trudności ze zmianą nastawienia do prawa, opiniami o granicach prawa wyrażanymi przez detektywów i pracowników ochrony, a więc osób zajmujących się prywatną ochroną bezpieczeństwa[92].

Badani detektywi to w większości osoby z wyższym wykształceniem, z doświadczeniem w pracy w policji, służbach specjalnych, często prawnicy. Badani pracownicy ochrony przeciwnie: nie mają wyższych studiów, na ogół nie mają specjalistycznego wykształcenia i doświadczenia zawodowego, ukończyli różne szkoły średnie. Jedni i drudzy z uwagi na typ pracy powinni znać granice prawa związane z ich zadaniami, normy należące do ich tzw. minimum rolowego, tj. związane z wykonywaną rolą zawodową, w tym przypadku – związaną z ochroną porządku prawnego i ochroną praw człowieka.

Powinni dostrzegać granice między systemem prawa a regulacjami pozaprawnymi. Zwłaszcza że poruszają się w delikatnym obszarze ochrony cudzego bezpieczeństwa. Jak się okazało, obie grupy mają z tym problemy. Jeśli detektywi i ochroniarze mają z tym problemy, to tym bardziej obywatele, którzy poruszają się wśród prawa i innych regulacji bez „mapy drogowej", którą – choć niewyraźną – mają jednak profesjonaliści. Brak przejrzystości i mglisty obraz systemu prawa w teorii i w praktyce niszczy kapitał społeczny.

„Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych

[92] Cytaty pochodzą z niepublikowanego raportu z badań PBS z 2015 r. (pogłębione wywiady z detektywami) wykonanego dla potrzeb tej pracy i grantu NCN. Maszynopis w mojej dyspozycji.

oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą – twierdzi polski Trybunał Konstytucyjny. – Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych"[93].

Oto przykładowe wypowiedzi, jakich udzielali detektywi prowadzącym wywiady, pokazujące, w jaki sposób radzą sobie w praktyce z mglistym obrazem granic systemu prawa. Detektywi w Polsce działają na podstawie ustawy o usługach detektywistycznych[94].

- „Ja staram się nie działać na granicy prawa... ale czasami są takie sytuacje, że nie da się ich uniknąć. Moi prawnicy bardzo dbają o to, abyśmy tej bariery nie przekraczali – natomiast czasami właśnie przez to, że to prawo jest niejednoznacznie określone, to czasami – w sposób nieświadomy – można popełnić błąd. Powiem tak – w sposób świadomy staram się unikać sytuacji działania na granicy prawa; natomiast przez to, że to prawo jest niejednoznaczne, może się zdarzyć, że ja w sposób nieświadomy balansuję na granicy prawa. Oczywiście jest to generalnie sytuacja dla większości rzetelnych detektywów bardzo niekomfortowa – czyli tu potrzebna jest nowa Ustawa, która jasno i precyzyjnie by określała, co nam wolno robić, a czego nie" (wywiad nr 4).
- „Jeśli wziąć literalnie pod uwagę Ustawę o usługach detektywistycznych i różne komentarze – to jest tam zapis, który zabrania detektywowi prowadzenia pracy operacyjnej. Ale przecież nie da się wykonywać tego zawodu bez prowadzenia pracy operacyjnej i gdyby się dziś bardzo uparto, to z tego tytuły detektywi mieliby stawiane zarzuty" (wywiad nr 12).
- „To jest podstawowy problem, który generuje cały szereg konfliktów. Więc trzeba działać tak, by się nie narazić na odpowiedzialność karną. Ja, przyjmując zlecenie, muszę się starać z tego zobowiązania wywiązać. Ludzie na-

[93] Wyrok TK z 2.04.2007 r., SK 19/06, OTK-A 2007/4, poz. 37.

[94] Szeroko i aktualnie o detektywach D. Brakoniecki, *Detektywistyka. Prawne i funkcjonalne aspekty działalności detektywistycznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2016.

tomiast nie przyjmują do wiadomości tego, że tutaj jest duże ryzyko niepowodzenia. Im się wydaje, że detektyw wszystko musi... Ja robię tak: staram się nie łamać prawa, ale nie jestem alfą i omegą (...) nie jestem profesorem, więc może być tak, że się zrobi błąd i narazi się na odpowiedzialność. Ja to mówię z autopsji – bo mnie przedstawiono zarzut. Mnie nikt za rękę nie złapał – ale ja zgodnie ze swoim sumieniem powiedziałem: »tak – ja założyłem« (GPS). Do tej pory praktyka była taka, że umarzano sprawę. A tu nagle okazało się, że jest to przestępstwo. Czy to jest komfortowa sytuacja?" (wywiad nr 9).

- „Znam kolegów detektywów z Unii Europejskiej: z Francji, Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii... zdarza się nam ze sobą współpracować i nie dość, że oni mają więcej możliwości... uprawnień – to mają czytelnie zaznaczoną granicę, której nie wolno im przekraczać. U nas nie ma wyraźnie zaznaczonej tej granicy prawa i to stanowi w naszej pracy pewien problem... jest to niewątpliwie dyskomfort. Oni nie muszą tak jak my w taki półoficjalny... czy nieoficjalny sposób pozyskiwać informacje z urzędów czy instytucji... mają dostęp do różnych... ciekawych baz danych i oni te dane mogą pozyskiwać w ramach swoich uprawnień. Natomiast polski detektyw musi wszystko zdobywać... ale niestety nie mamy innej możliwości i to zdobywanie informacji często odbywa się w drodze takiego balansowaniu na granicy prawa" (wywiad nr 16).
- „Na pewno jest to duży dyskomfort... bo tu trzeba cały czas uważać, aby nie przekroczyć tej granicy; zresztą czasami ta granica bywa bardzo płynna i to jest dodatkowy kłopot z interpretacją – gdzie jest ta granica" (wywiad nr 18).
- „Czasami tak się działa, ale to wynika z tego, że prawo jest nieprecyzyjne i polega na interpretacji. Tak jak z prawem do filmowania, czy tak jak ostatnio na przykładzie używania GPS, gdzie każdy może sobie ten GPS kupić i normalnie używać. Ale często traktuje się GPS jako środek nielegalny, jak podsłuch, do uzyskiwania danych o osobach w nieuprawniony sposób. (...) Podczas działań na zlecenie klienta, zbiera się wszystkie dostępne informacje, które się »napotyka«. Czasem pojawiają się dylematy, które informacje przekazać klientowi, a które nie. Musimy się nad tym zastanawiać, by nie złamać prawa i to bywa najtrudniejsze" (wywiad nr 3).
- „Czasami jest to problem – ale przecież policja i inne służby bardzo często działają także na granicy prawa... po prostu balansują na granicy prawa i bezprawia. Zresztą to jest bardzo delikatna materia – bo ktoś sobie założy,

że od początku do końca będzie działać zgodnie z prawem, ale pod wpływem emocji... ktoś kogoś zdenerwuje i zaczyna się działać na granicy prawa albo wręcz poza prawem. Bo weźmy taką sytuację – na przykład na zasadach ujęcia obywatelskiego będę podejmował odpowiednie czynności – załóżmy, że będę chciał Pana zatrzymać... Pan się będzie szarpał i w efekcie złamię Panu rękę i Pan mnie oskarży o to, że ja przekroczyłem swoje uprawnienia. Także to są bardzo delikatne kwestie – z których zwykli ludzie nie zdają sobie sprawy, a służby też bardzo często balansują na granicy prawa i bezprawia – oczywiście ja teraz mówię tylko i wyłącznie o tych wydziałach, które wykonują pracę operacyjną" (wywiad nr 2).

- „Jest to jakiś problem i dyskomfort, ale w tej pracy to jest właśnie ta adrenalina, której wielu szuka. Czasami musimy działać w pobliżu tej granicy, której nie wolno przekraczać, jeśli ktoś się chce utrzymać w tej branży" (wywiad nr 19).
- „Kiedy się ma ogromne doświadczenie zawodowe bądź przeszłość w służbach – to jest ta granica bardzo wyraźna. Ale ludzie, którzy nie mieli doświadczenia ze służbami, nie znają technik, jakie służby stosują, to (...) mogą popełnić błąd i zacząć stosować taką narzędziownię, która im nie przysługuje (...) ktoś kto nie pracował operacyjnie może być nieświadomy tego, że prowadzi czynności operacyjne, które przysługują służbom" (wywiad nr 11).
- „Jeżeli się ktoś zna na pracy operacyjnej – to doskonale wie, że trzeba czasami balansować na granicy prawa – bo inaczej nie uda się załatwić danego zlecenia; to jest coś naturalnego zarówno w pracy policjanta, jak i detektywa i w związku z tym nie odczuwa się tu jakiegoś dyskomfortu. Przynajmniej ja nie mam z tym większego problemu – ale powtarzam: tu trzeba doskonale się znać na pracy operacyjnej, aby w sposób ewidentny łamać prawo" (wywiad nr 6).
- „Nasz zawód jest kiepsko uregulowany pod względem prawnym; brakuje takiego zaufania ze strony ustawodawcy do naszego zawodu. I często do końca się nie wie... nie jest się pewnym, czy coś nam jeszcze wolno... czy już nie. Nie jest łatwo pracować z taką świadomością – bo łatwo wtedy o błąd" (wywiad nr 20).
- „Tak, bo detektyw pozyskując jakąś informację, działa często właśnie na granicy prawa... można powiedzieć, że działa w tej szarej strefie – kiedy nie robi wykroczenia przeciw prawu, ale to nie jest też działanie na drodze oficjalnej; czasami tego typu informacje pozyskujemy z nieformalnych źródeł

policyjnych, ale nie są to oczywiście informacje tajne. I byłoby znakomicie, aby wreszcie zostało to uregulowane w nowej ustawie – tak, aby detektyw, podejmując działanie, nie wkraczał do tej szarej strefy – bo to powoduje pewien dyskomfort działania. Natomiast jeśli chodzi o odpowiedź na nie – to ja staram się w sposób zdecydowany nie przekraczać tej granicy; absolutnie nie chcę działać jako detektyw, naruszając prawo, i w tym sensie ja tu nie mam żadnych problemów – po prostu jak się tylko pojawia taka droga, że można coś uzyskać kosztem naruszenia prawa, norm prawa – to ja z tej drogi rezygnuję; po prostu się wycofuję" (wywiad nr 14).

Dla porównania zacytujmy wypowiedzi pracowników ochrony wielkich centrów handlowych. Pracownicy ochrony działają w Polsce na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia. Studenci, prowadząc dla potrzeb tej pracy eksperymenty kontrolowane, pytali ich o regulaminy obiektów i zasady przechowywania nagrań monitoringu wizyjnego. Przechowywanie monitoringu, jego warunki i czas są inne w każdym ochranianym miejscu i nie przystają do żadnego standardu. Monitoring wizyjny nie ma w Polsce regulacji ustawowej. Regulacje są szczątkowe i rozproszone w wielu aktach.

▪ Badacze: „Jak długo są przechowywane nagrania?
Ochroniarz 1: No nie wiem, póki się nam nie skończy, no ten.
Ochroniarz 2: Póki nam się nie skończy miejsce.
Ochroniarz 2: No ze 3 miesiące na pewno. Jak już się skończy pamięć, to wtedy kasują te ostatnie nagrania. I znów dalej nagrywa się" (wywiad nr 14).
▪ Kierownik: „To wszystko podlega pod ustawę osób i mienia. Ale każdy klient może mieć swoje życzenia i wymogi.
Badacze: A co będzie, jak ktoś z ochrony nas zatrzyma?
K: Obywatel powinien znać swoje prawa.
B: A skąd?
K: Znaleźć można w kodeksie karnym, kodeksie postępowania cywilnego" (wywiad nr 15).
▪ Badacze: „Możemy Panu zadać kilka pytań dotyczących pracy ochroniarza?
Kierownik: Teraz pytanie jedno. Czy macie Państwo awizację na zadawanie takich pytań?
B: Tak, tak mamy.

K: A to jest awizacja od naszego centrum?
B: Nie, to nie jest z centrum, ale mamy upoważnienie z uczelni.
K: Nie, nie. Uczelnia powinna wystąpić do dyrekcji tutejszej.
J: A możemy rozmawiać z kierownikiem ochrony?
K: No, ja tu jestem kierownikiem. [śmiech]
J: I nie może nam Pan udzielić informacji?
K: Nie za bardzo, bo dyrektor jak zobaczy, że my tu udzielamy jakichś tych. Żaden z naszych ludzi, nie ma prawa udzielić takich informacji. To tego, byłby problem po prostu. Mamy takiego Pana dyrektora, a nie innego. Mamy takie procedury, no. Uczelnia powinna wystąpić tutaj nawet mailowo do centrum z prośbą, że będą wykonywane takie to, a takie czynności, że będą takie to, a takie osoby – z imienia i nazwiska chodziły i zadawały pytania. I wtedy dyrekcja wyraża zgodę na to albo nie wyraża. To jest decyzja dyrekcji, a nie nasza. I wtedy Panie mogą chodzić. Na chwilę obecną nie można" (wywiad nr 8).

▪ Badacze: „Czy mogłybyśmy uzyskać kilka informacji na temat regulaminu wewnętrznego, monitoringu w Państwa firmie?
Ochroniarz 2: Ja nie wiem, czy my możemy udzielić.
Ochroniarz 1: Nie bardzo. No, regulamin możemy dać. Monitoring, to ciężka sprawa.
B: Właśnie do tego zmierzamy. Czy mogłybyśmy dostać regulamin?
Ochroniarz 1: Tylko tu nie można wchodzić. Od razu, bo tu później nas sprawdzają i przeglądają monitoring. Bo mi to bez różnicy, czy ktoś wejdzie, czy nie. Gdzie, ten regulamin był...
B: Widziałyśmy przed wejściem taki regulamin.
Ochroniarz 1: Jest, jest, ale to obiektu tylko. Ale on nas też dotyczy, musimy się do niego dostosować. Każda firma to ma swój wewnętrzny regulamin.
B: A czy taki regulamin jest dostępny na stronie internetowej?
Ochroniarz 2: Tak.
Ochroniarz podaje nam zbindowany regulamin.
B: Możemy zobaczyć?
Ochroniarz 1: Pewnie, tak.
B: Dziękujemy.
B: A czy w ogóle zdarzają się takie pytania od użytkowników obiektu na temat regulaminu czy monitoringu. Czy na przykład taki zwykły klient przychodzi i pyta?
Ochroniarz 1: Nie, jesteście tutaj pierwsze" (wywiad nr 2).

2. Punkt wyjścia

2.1. Tradycyjny model systemu prawa

Model hierarchicznego, piramidalnego, scentralizowanego systemu prawa, gdzie akty usytuowane niżej w hierarchii są niesprzeczne z aktami ulokowanymi wyżej, na każdym poziomie umiejscowione są formalne autorytety, decydujące także o wykładni (z powodu zajmowanego miejsca w hierarchii), służy pewności, stabilizacji i petryfikacji prawa i jego otoczenia, jest operatywny w procesach stosowania prawa. Jest też filtrem porządkującym poznanie. Czy obecnie nie jest jednak tak, że model ten już nie wystarcza, ponieważ wyczerpał swoje walory obrazowania i zaczyna blokować poznanie złożonej sytuacji wielocentrycznego współczesnego normodawstwa?

Spójność prawa wyraża się w spójności legislacyjnej oraz związanej z nią spójności sądowej i administracyjnej (spójność orzekania i podejmowania decyzji o prawie)[95]. Aby osiągnąć spójność, stabilnym przepisom musi więc towarzyszyć utrwalona interpretacja oraz stabilne zasady stosowania prawa w sądzie[96]. Analogicznie rzecz się ma w postępowaniu administracyjnym[97].

[95] Spójność sądowa to konieczność rozpatrywania przez sędziów prawa – zarówno w pojedynczych przypadkach, jak i w odniesieniu do całej swojej działalności profesjonalnej – jako całości, a nie jako oderwanych od siebie decyzji, dla których reszta prawnego i prawniczego zbioru jest tylko tłem.

[96] R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London 1977. Inne podejście do spójności mają np. N. MacCormick i O. Weinberger, którzy widzą system prawa jako zbiór norm i faktów instytucjonalnych; oryginalną systemową teorię prawa (system autopojetyczny) stworzył m.in. N. Luhmann, którego zdaniem specyfiką systemu prawnego jest to, że komunikuje w swoim obrębie tylko informacje relewantne z punktu widzenia dystynkcji: prawo/bezprawie.

[97] R. Dworkin twierdzi, że nie da się uzasadnić obowiązywania prawa bez przyjęcia twierdzenia o konieczności zakładania spójności w społeczeństwie i prawie. Społeczeństwo może istnieć jako pewna całość, gdy jest spójne, podobnie jak człowiek może się rozwijać, gdy jest spójny w zasadniczych wymiarach swojej egzystencji. Również prawo musi być spójne. R. Dworkin szczególnie zwraca uwagę na spójność sądową.

Można więc badać – w zależności od potrzeb – spójność wybranej normy prawnej, zasady prawa, instytucji prawnej, działu prawa, gałęzi prawa, sektora prawa, spójność prawa konkretnego państwa, prawa w regionie, prawa unijnego, prawa międzynarodowego, globalnego, spójność w określonym typie kultury prawnej, spójność tych wszystkich typów zbiorów w ujęciu historycznym i horyzontalnym, materialnym i proceduralnym, z perspektywy prawodawcy, doktryn, ideologii, władzy, sądów, podstaw normatywnych decyzji stosowania prawa, spójność statyczną i dynamiczną, poziomą i pionową, spójność techniczną, prakseologiczną, polityczną, teleologiczną, w ujęciu opisowym i normatywnym, deskryptywnym i rekonstrukcjonistycznym itd. W każdym z tych ujęć będzie chodziło o ustalenie założeń i cech modelu systemu, wskazanie jego granic i zbadaniu, czy zbiór jest koherentny według przyjętych kryteriów zgodności[98].

2.2. Multicentryczność prawa

Spójność i homeostaza prawa, rozumiane tradycyjnie, stoją obecnie pod znakiem zapytania. Dekompozycja i mniejsza użyteczność poznawcza oraz praktyczna XX-wiecznych wzorów i paradygmatów systemu prawa stała się faktem.

W Europie legislacja i stosowanie prawa ma współcześnie nie tylko problem z nadmiarem regulacji wewnętrznych, lecz także dodatkowe trudne zadania do wykonania: europejska przestrzeń normatywna łączyła i łączy różne tradycje, ideologie, doktryny, różne siatki pojęciowe i zasady wykładni, różne systematyki prawa, różne podejścia do źródeł

[98] W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 40. „Zgodnie z zachodnią tradycją: prawo jest traktowane jako spójna całość, zintegrowany system, »korpus« ten korpus rozwija się w czasie przez pokolenia i stulecia. Żywotność koncepcji prawa jako systemu zależała z kolei od wiary w ciągłość prawa, w jego zdolność do rozwoju przez pokolenia i stulecia – wiary swoiście zachodniej. System prawa jest zdolny do przetrwania tylko dlatego, że ma wbudowany wewnętrzny system zmian (homeostaza). Zmiany polegają na adaptacji, proces rozwoju podlega pewnym prawidłowościom i *a posteriori* odzwierciedla się to. Zmiany nie zachodzą przypadkowo, a w wyniku pamięci – interpretacji przeszłości, która ma odpowiadać obecnym i przyszłym potrzebom. (...) Prawo zachowuje ciągłość, władza ustanawia prawa i dopóki sama ich nie zmieni, jest przez nie związana".

prawa, a w szczególności do reguł i zasad prawa oraz do precedensów, różne zasady hierarchii wartości, różne relacje między najwyższymi instancjami sądowymi, różne podejścia do legalizmu. Ta różnorodność, indywidualizm i destrukturalizacja tworzą także rozliczne pola potencjalnych konfliktów. Ich rozwiązywanie jest trudne nawet dla sądów.

Systemy prawne poszczególnych państw i prawo unijne są rozbudowywane, komplikują się wewnętrznie w sensie formalnym i materialnym; łączą i przenikają w zawiły sposób, a granice prawa przez liczne klauzule generalne, zwroty niedookreślone i inne odesłania pozasystemowe stają się coraz mniej szczelne. Istotne znaczenie mają też nowe doktryny, zwłaszcza koncepcje ewolucji prawa w stronę systemów autopojetycznych (samoreprodukujących normy prawne, samoodnoszących się, samoorganizujących się i samoregulujących)[99].

Momentem przełomowym dla kształtowania się w Europie nowej filozofii prawa, skutkującej nowym podejściem do systemowości i spójności prawa, był traktat lizboński. Od tego czasu aplikowana i rozwijana jest szeroko idea znana już wcześniej: „refleksyjnego", wariantowego opanowywania różnorodności i uzyskiwania spójności z zachowaniem warunków brzegowych[100]. Traktat lizboński „spójność" postawił na trzecim miejscu jako swój cel, zaraz po „sterowności" i „demokratycznej legitymacji". Wydarzenia związane z wielkimi ruchami migracyjnymi, uchodźcami, terroryzm, a także Brexit w 2016 r. stawiają na nowo problem zasad organizacji Unii Europejskiej. Wydaje się, że traktat lizboński wymaga zmian.

Pewność i przewidywalność prawa nie miała być – w myśl traktatu lizbońskiego, który stworzył nową ramę interpretacyjną dla prawa unijnego – obecnie w Europie tworzona jedynie przez uporządkowany

[99] Analiza i ocena koncepcji por. L. Morawski, *Główne problemy*..., 2003, s. 120 i n.

[100] G. Teubner, H. Wilke, *Dezentrale Kontextsteuerung in Recht intermediarer Verbande* [w:] G. Teubner, H. Wilke, *Kontext und Autonomie*, „Zeitschrift fur Rechtssoziologie" 1984/1; G. Teubner, *Recht als autopoietisches System*, Frankfurt ain Main 1989.

poziomo i pionowo system regulacji, ale przez złożony wielopłaszczyznowo zbiór norm, pozwalający na swobodny wybór określonej ścieżki procedowania i swobodny wybór mediacyjnej wspólnoty. Zgodność miała być rozumiana jako generalne trzymanie się wybranej drogi postępowania. Dla zachowania pewności w prawie unijnym za kluczowe uznaje się zachowanie warunków brzegowych regulacji. „Mówi się bowiem: masz tu pole możliwości (w wypadku traktatu) i – pole wspólnot, które uznajemy za prawomocnych uczestników sceny publicznej (w przypadku segmentacji praw). Wszystko jedno, jakiego wyboru dokonasz, abyś trzymał się tego pola i był konsekwentny. Chodzi o to, by twoje reakcje były przewidywalne: oczywiście w sensie wysokiego prawdopodobieństwa. To wystarczy do kontroli: warunki brzegowe, wspólne dla wszystkich, wymuszają zbieżność"[101].

Ten nowy model („maska", „rama") spójności oparty o koncepcje prawa refleksyjnego, pokazujące „linie pęknięć, załamania, podwojenia, rozszczepienia" i wielości równoważnych systemów norm jest bardzo trudny do zoperacjonalizowania w wewnętrznych porządkach prawnych (np. przełożenia na spójną filozofię wykładni prawa), choćby z uwagi na utrwaloną świadomość prawną, schematy pamięciowe (*frames*) i doświadczenia prawników przywiązanych do pozytywizmu prawniczego i akcentowania spójności aksjologicznej prawa.

Każdy sąd w Europie jest podporządkowany skomplikowanemu układowi systemów prawa i centrów legislacji wewnętrznych i ponadnarodowych, ma teraz o wiele więcej decyzji cząstkowych do podjęcia podczas stosowania prawa i wykładni niż przed 50 laty[102]. Aby wyważyć sprawiedliwe rozstrzygnięcie, musi kierować się przede wszystkim wieloaspektową proporcjonalnością i widzieć poza prawem krajowym także wielosegmentową, wielopłaszczyznową przestrzeń prawa europejskiego.

[101] J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009, s. 67.

[102] J. Jabłońska-Bonca, *Wymiar sprawiedliwości a przemiany kultury prawnej w Europie* [w:] *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski*, red. W. Morawski, Warszawa 2012, s. 296–313; J. Jabłońska-Bonca, *Soft state?* [w:] *Abiit non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa*, Lublin 2013.

Także organy administracji mają wiele problemów, uczą się dialogu i negocjacji, tak wygodne dla biurokratów struktury weberowskie są tylko wspomnieniem. „Unijni urzędnicy (...) odrzucili podejście hierarchiczne. Zanegowali również wcześniejsze oczekiwanie na pełne ujednolicenie systemów norm i procedur (...) poszczególne państwa powinny same konstruować swoje indywidualne kombinacje norm (w określonym polu), a Traktat jedynie dostarcza ku temu narzędzi w postaci ekonomii norm i nowej ontologii prawa"[103]. Pole możliwych kombinacji norm jest „ograniczone przez nieprzekraczalne standardy minimalne pełniące rolę warunków brzegowych. Standardy, dodajmy wzięte z różnych, często pozostających wobec siebie w konflikcie, systemów normatywnych"[104].

Zdiagnozowano w porządku prawnym Unii, w tym także w wewnętrznych porządkach prawnych, zjawisko multicentryczności[105]. Multicentryczność oznacza, że różne ośrodki legislacyjne mogą w sposób wiążący wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną. To także poważna zmiana ramy interpretacyjnej.

Prawo unijne wyraża koncepcję multicentrycznego „systemu wielopoziomowego", w którym spójność jest wynikiem uzgodnień wertykalnych (odnoszących się do określonego terytorium) i horyzontalnych (funkcjonalnych). Unia jest (ma być) zintegrowanym systemem uzgodnieniowym na poziomie regionów, państw i całej wspólnoty. „Charakterystyczny przy tym dla »europejskiego systemu wielopoziomowego« jest (ma być) brak hierarchicznego podporządkowania poszczególnych poziomów działania i decyzyjnych oraz asymetria w posiadanych kompetencjach"[106].

---

[103] J. Staniszkis, *Antropologia*..., s. 20.

[104] Por. art. 48 ust. 7, art. 2a ust. 5, art. 16 a ust. 3, art. 42 traktatu lizbońskiego.

[105] E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3–16; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza ETS i ETPCz*, RPEiS 2017/4.

[106] J. Czaputowicz, *Rola państwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004. Por. też A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nielicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.

2.3. *Soft law*

Spójność prawa, rozumiana w pozytywistyczny sposób, jest współcześnie poddana silnej presji nie tylko „od wewnątrz" z powodu multicentryzmu, ale i z zewnątrz – ze strony innych systemów i źródeł normatywnych. Problem dotyczy znaczenia norm zaliczanych do tzw. *soft law*[107]. Sprzężenie zwrotne systemu prawa i tych regulacji jest dwukierunkowe*: soft law* reaguje na prawo, a prawo zmienia się pod naciskiem „miękkiego prawa". Adresaci przestają w praktyce odczytywać, gdzie są granice między *hard law* i *soft law*. Najczęściej w dyskusjach w społeczności międzynarodowej prezentuje się „worek" z normami o najrozmaitszych źródłach – to właśnie trójwymiarowa bryła – który tworzy *sedes argumentorum* w rozumieniu starożytnej greckiej retoryki (np. dokument z Tshwane z 13.06.2013 r. Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji – Zasady z Tshwane, powołuje jako źródła regulacji m.in. prawo międzynarodowe, międzynarodowe standardy, praktykę państw wyrażaną w wyrokach międzynarodowych i krajowych sądów, ogólne zasady prawa uznawane przez wspólnotę narodów, poglądy doktryny, konwencje Rady Europy, Prawo UE, wytyczne ONZ, OBWE, dokumenty niewiążące przyjmowane przez państwa na konferencjach itd., deklaracje wspólne przedstawicieli międzynarodowych organizacji), ale jednak postuluje, aby państwa przystąpiły do przygotowywania precyzyjnego prawa[108].

Źródła *soft law* są silne; po pierwsze, obejmują obszary normowania, które są efektem sprywatyzowanych zadań państwa, nad którymi w ostatnich 30–40 latach pełna kontrola została przekazana podmiotom prywatnym; po drugie – obejmują zupełnie nowe obszary regulacji, wyłaniające się wraz z globalizacją, rewolucją informacyjną i technologiczną[109]. Te zjawiska powodują otwieranie granic prawa, entropię

[107] J. Jabłońska-Bonca, *„Soft" Law as Contemporary „Open" Norms*, „Studies in the Theory and Philosophy of Law" 1987/4.

[108] Zasady z Tshwane są dostępne na stronie: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2015/03/Zasady-z-Tshwane.pdf (dostęp: 20.03.2017).

[109] B. Roach, *Corporate Power in Global Economy*, Medford 2007.

prawa, pobudzają też dyskusję o równoważnych instytucjonalnych porządkach normatywnych i pluralizmie prawnym oraz pytania o cykliczność tych zmian. W otoczeniu prawa wewnętrznego, międzynarodowego i unijnego na różnych podstawach, wobec różnych, nie tylko podporządkowanych służbowo i organizacyjnie, adresatów, obowiązują liczne typy regulacji pozapaństwowych podmiotów: korporacji gospodarczych, organizacji międzynarodowych, regulatorów publicznych[110].

Soft law to nie tylko domena podmiotów prywatnych, lecz także specjalność państw i mających osobowość prawną podmiotów prawa międzynarodowego oraz organizacji międzynarodowych niemających podmiotowości prawnomiędzynarodowej (np. rezolucje IMO – Międzynarodowej Organizacji Morskiej albo MOP – Międzynarodowej Organizacji Pracy). *Soft law* ma poważne znaczenie w Unii Europejskiej.

Punktem zwrotnym rozwoju *soft law* w prawie międzynarodowym było międzynarodowe prawo środowiska, prawa człowieka i elementy regulacji międzynarodowego porządku gospodarczego. Marcin Menkes twierdzi, że *soft law* „należy sytuować w obszarze regulacyjnym między normami prawnie wiążącymi a normami politycznymi"[111].

Akty *soft law* pełnią różne funkcje, często mają postać tzw. zapowiedzi prawa wiążącego, tj. postać zwaną przedprawną (*pre-law*)[112]. Mogą też mieć postać postprawną (*post-law*), kiedy są uzupełnieniem *hard law*. Występują też w formie, zwanej paraprawną (*para-law*) – wówczas akt jest wykorzystywany zamiast prawa[113]. Duże znaczenie dla spójności

[110] W tym obszarze pozostają m.in. międzynarodowe organizacje pozarządowe, organizacje transnarodowe, międzynarodowe korporacje gospodarcze – por. J. Szalacha-Jarmużek, *Instrumentarium globalnego panowania. O podmiotowych aspektach globalizacji*, Poznań 2013.

[111] M. Menkes, *Soft law i jego tworzenie w relacjach międzynarodowych* [w:] *Pochodzenie, tworzenie i efektywość prawa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2014, s. 314.

[112] Inaczej *lex ferenda*.

[113] L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2000.

prawa unijnego mają akty postprawa, które są dopełnieniem wiążących prawnie regulacji[114].

Podmioty pozapaństwowe, tworzące akty normatywne, nie mają legitymacji demokratycznej, a raczej profesjonalną albo wynikającą ze wspólnoty grupowych interesów, nie stoi za nimi legalny aparat przymusu, choć bywa i tak, że za przekroczenie norm pozaprawnych ustawodawcy przewidują sankcje.

Ich siła regulacji, podstawa skuteczności, powody, dla których adresaci (pracownicy, klienci, współpracownicy) stosują się do tych regulacji, wsparta jest jednak głównie o takie wartości, jak: słuszność ceniona z powodu doświadczeń normatywnych zbiorowości, użyteczność albo racjonalność ekonomiczna, wartość ekonomiczna reguł pozaprawnych, realizacja wspólnego interesu grupowego oraz aktualność proponowanych w normach rozwiązań. Legitymacja do regulacji nie ma oczywiście charakteru demokratycznego, płynie natomiast z posiadanej władzy ekonomicznej, z prawa własności, ponadto z autorytetu środowiskowego, profesjonalizmu i specjalizacji oraz „miękkich" umiejętności osiągania kompromisów w relacjach z innymi podmiotami. U podstaw ich mocy wiążącej stoi też realna siła gospodarcza pozaprawnych autorytetów normatywnych. Organizacje, zajmujące się problemami technicznymi (Powszechny Związek Pocztowy, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny, Światowa Organizacja Meteorologiczna), działają sprawnie i uzupełniają działania państw narodowych. Na drugim biegunie są takie organizacje, jak: Bank Światowy, Światowa Organizacja Handlu, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, uznawane na wysoce upolitycznione. Już Thomas Jefferson mówił w innych okolicznościach historycznych: „Mam nadzieję, że zgnieciemy w zalążku arystokrację naszych majętnych korporacji, które odwa-

[114] Na temat niespójności prawa w UE por. ostatnio A. Nowak-Far [w:] *Jednolitość i spójność prawa. Perspektywa Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2013 s. 33. Tam też o miękkim prawie w funkcji wspomagającej ujednolicenie i spójność systemową *acquis*.

żyły się rzucić naszemu rządowi wyzwanie i usiłowały stawiać opór prawom ich własnego kraju"[115].

> Przykładem zastosowania wobec państwa groźby odwołującej się do argumentu realnej siły decyzyjnej, może być spór polskiego rządu z Polskim Związkiem Piłki Nożnej z 2008 r. Władze, zarzucając Związkowi różne nieprawidłowości, wprowadziły w nim zgodnie z prawem zarząd komisaryczny. Działacze PZPN zwrócili się o pomoc do UEFA i FIFA, które negatywnie oceniły polskie władze z uwagi na ingerencję w związkową niezależność i zagroziły surowymi konsekwencjami: zawieszeniem polskiej reprezentacji w meczach eliminacyjnych do Mistrzostw Świata, a nawet odebraniem Polsce prawa do organizacji w roku 2012 Mistrzostw Europy. W konsekwencji – głównie, jak się zdaje, z powodu możliwej reakcji opinii publicznej – rząd ugiął się i komisarza wycofał.

Zjawisko „samoregulacji" (podmioty tworzą własne systemy norm) może mieć też na celu wypracowanie innych standardów, niż przyjęli ustawodawcy. Tak jest w przypadku ruchu *open source*, który przyjmuje założenia niezgodne z prawem własności intelektualnej, tj. że własność intelektualna powinna być dostępna za darmo.

Prawodawcy krajowi nie chcą albo nie są w stanie reagować na wyzwania otoczenia tak mobilnie, jak podmioty prywatne[116]. Pola regulacyjne obejmują szybciej od państw[117]. Ustawodawcy, związani skomplikowanymi procedurami legislacyjnymi, nieczęsto nie panują nad tempem zmian w globalnym otoczeniu[118]. Biznes uznaje się za siłę innowacyjną, podczas gdy państwo zostaje obsadzone w roli siły inercji – być może niezbędnej dla „spraw podstawowych", ale zbyt wielkiej

[115] Cyt. za M. Janik, *Korporacje ważniejsze niż państwa*, „Gazeta Prawna" z 20.12.2013 r., http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/767059,korporacje-wazniejsze-niz-panstwa.html (dostęp: 20.03 2017).

[116] J. Jabłońska-Bonca, *Tempus Fugit* [w:] *Foundations of Legal Negotiations. Studies in the Philosophy of Law*, t. 8, red. J. Stelmach, B. Brożek, Kraków 2014, s. 58.

[117] J. Jabłońska-Bonca, *Prawnik i czas. Wykłady inaugurujące rok akademicki 2013/2014*, Warszawa 2013, s. 83.

[118] J. Jabłońska-Bonca, *Prawnik i czas*..., s. 83.

i ciężkiej, by stać się siłą napędową[119]. Ponadto legitymizowane formalnie struktury prawodawcze państw i organizacji międzynarodowych, jeżeli w ogóle decydują się na podjęcie kroków regulacyjnych, to dopiero wtedy, gdy określone zjawiska posiadają już charakter trwały, nie zaś wtedy, gdy one powstają.

Do *soft law* zalicza się np. *lex sportiva* czy *lex informatica*. Ich własności są opisywane w literaturze. W tej pracy zajmiemy się m.in. różnymi typami prywatnych norm ochrony bezpieczeństwa i – jeśli mają typowe cechy *soft law* – nazwiemy je *lex safety* i *lex security*[120].

Kosmopolityczne rozumienie obowiązywania regulacji ujawnia się w problemach z tzw. *lex sportiva*[121]. Chodzi o tzw. autonomiczne regulacje międzynarodowych sportowych organizacji. Na przykład autonomię regulacyjną zadeklarowało wprost i jednoznacznie w 1992 r. Międzynarodowe Stowarzyszenie Federacji Lekkoatletycznych (IAAF): „Sądy stwarzają nam mnóstwo problemów w zwalczaniu dopingu, ale my mówimy, że w najmniejszym stopniu nie liczymy się z nimi, gdyż mamy własne reguły, które są nadrzędne"[122].

Analogicznie uzasadnia się także próby budowania semiprywatnego autonomicznego porządku normatywnego Internetu (w zakresie ochrony znaków towarowych, wolności ekspresji i dóbr osobistych)[123]. Legitymacja Internetowej Korporacji ds. Rozdziału Nazw i Adresów (ICANN) nie jest legalistyczna i demokratyczna, ale charyzmatyczna,

[119] Por. M. Mazzucato, *Przedsiębiorcze*..., s. 5. Autorka pisze, że jej książka „ma za zadanie zniszczyć ten fałszywy obraz" (s. 5).

[120] Po raz pierwszy wprowadzam ten termin na oznaczenie norm generalnie abstrakcyjnych, których przedmiotem jest ochrona bezpieczeństwa niepochodzących od państwowego prawodawcy, a od podmiotów pozapaństwowych. Nie wszystkie typy badanych w pracy norm mają takie cechy. Słowa są bliskoznaczne – *safety* odnosi się do bezpieczeństwa materialnego, do rzeczy, a *security* do bezpieczeństwa sprawowanego przez ludzi, do ochrony, zabezpieczenia.

[121] Por. A. Szwarc [w:] *Kompatybilność pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi*, red. A. Szwarc, Poznań 2014.

[122] Cyt. za: K. Foster, *Is there a global sports law?*, „Entertainment Law" 2003/2(1), s. 1.

[123] K. Dobrzeniecki, *Autonomiczne prawo cyberprzestrzeni: mit czy rzeczywistość?* [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008; K. Dobrzeniecki, *Lex informatica*, Toruń 2008.

profesjonalistyczna i efektywnościowa[124]. Internetowa Korporacja ds. Rozdziału Nazw i Adresów pełni funkcję internetowego nawigatora i kartografa, jest prywatną organizacją pożytku publicznego[125].

2.4. Regulacje wielkich korporacji gospodarczych a prawo

Regulacje pozaprawne wielkich korporacji gospodarczych i międzynarodowych organizacji przyjmują wiele form. Nazywa się je „regulaminami", „standardami globalnymi", „kodeksami", „wytycznymi" itd.[126]. Akty te nakładają na pracowników korporacji (a także często „odblaskowo" na podmioty zewnętrzne) obowiązki, ograniczają ich wolności, tworzą autonomiczne sądownictwo polubowne, wymierzają różnego rodzaju sankcje, projektują licencje czy koncesje na wykonywanie określonych zawodów, funkcji czy działań. Korporacje gospodarcze partycypują w wykonywaniu zadań publicznych lub sprawowaniu funkcji publicznych. Do tej kategorii zalicza się m.in. międzynarodowe firmy ochrony bezpieczeństwa i międzynarodowe agencje wojskowe.

Korporacjonizm to także doktryna społeczno-polityczna, podkreślająca znaczenie wspólnot grupowych o różnych celach i zadaniach.

Wielkie korporacje zajmują się też prywatną ochroną bezpieczeństwa. Nim zajmiemy się tą kategorią bliżej, przyjrzyjmy się kontekstowi ich działania: ogólnym sposobom, jakie stosują duże podmioty gospodarcze, układając sobie relacje z prawem.

---

[124] Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

[125] Poza ramami niniejszego tekstu pozostaje analiza typowych relacji norm moralnych, obyczajowych, religijnych, estetycznych, politycznych do prawa. Skoncentruję się tu na problemach, jakie pojawiły się w związku z globalizacją i pozapaństwowymi podmiotami jako nowymi ośrodkami centralnymi dla rozwoju podmiotowych aspektów globalizacji.

[126] Por. np. J. Jabłońska-Bonca, *Policentryczność źródeł norm z zakresie bezpieczeństwa obywateli. Problem czy margines?* [w:] *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel, Warszawa 2013, s. 59–75.

W ostatnich 40 latach – z uwagi na tendencję do ograniczania zakresu zadań państwa w liberalnych demokracjach – państwa decydowały się często uznawać za trafne rozwiązanie autonomię gospodarczą podsystemów, także tę regulacyjną. Wobec tego korporacje rozwinęły tzw. legislację autonomiczną oraz utworzyły globalne sieci powiązań między sobą. Powstały kosmopolityczne kultury ryzyka ponad państwami narodowymi – sieci kontaktów, stowarzyszeń, nowe formy solidarności. Rozwijają się horyzontalne powiązania korporacji i ich stowarzyszeń[127].

Państwa pozostawiły sobie na ogół nadzór nad zadaniami, które przekazały. Jeśli nadzór był i jest kruchy oraz nieszczelny, może to oznaczać, że państwo jest w fazie kryzysu, jest słabo zorganizowane albo że państwo świadomie realizuje w ten sposób jakieś ukryte cele[128].

Regulacje pozaprawne korporacji zawierają na ogół normy nakazujące określony sposób zachowania pracowników, ewentualnie innych podmiotów pozostających w bezpośredniej relacji z tymi korporacjami. Jednak zdarzają się też normy działające „odblaskowo", *de iure* skierowane do pracowników, a *de facto* adresowane i faktycznie wyznaczające sytuacje znacznie szerszych kategorii adresatów.

Szeroki zasięg tych unormowań wynika między innymi z faktu, że korporacje gospodarcze często prowadzą równocześnie działalność w kilkudziesięciu państwach. Ich pracownicy to setki tysięcy, a klienci to nawet miliony osób.

Normy tzw. legislacji autonomicznej globalnych korporacji gospodarczych i wielkich organizacji międzynarodowych wyposażone są w silne atrybuty legitymizacyjne, wbrew pozornie „miękkiemu" ich charakte-

[127] Na temat relacji prawo–ekonomika por. S. Kaźmierczyk, *Prawo a ekonomika. Podstawowe problemy metodologiczne*, Wrocław 1989. Współcześnie na temat realacji państwo–korporacje np. I. Bremmer, *The End of the Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations?*, New York 2010.

[128] Na przykład, państwo, nie dysponując siłą gospodarczą i militarną taką, jak w czasie zimnej wojny przed 40 laty, szuka teraz nowych dróg dominacji i w ukryty sposób utrzymuje sterowanie społeczeństwem przez takie pozornie autonomiczne regulacje.

rowi[129]. U podstaw siły państwa stała przez wieki możliwość legalnego użycia siły fizycznej. Korporacje gospodarcze i pozarządowe organizacje międzynarodowe zmieniają obecnie relacje sił, stojące za poszczególnymi porządkami normatywnymi[130].

Trybunał Konstytucyjny w Polsce w swoich orzeczeniach wskazuje, że we współczesnym świecie sfery władztwa publicznego (*imperium*) i sfery władza prywatnego (*dominium*) coraz bardziej się przenikają[131].

„Konkurencją" regulacyjną dla prawa są np. tzw. standardy globalne. Korporacja lub organizacja pozarządowa wprowadza we wszystkich państwach, w których wykonuje zadania, jednolite standardy działalności. W ten sposób kształtują się oryginalne pisane normy pozaprawne o zasięgu globalnym[132]. Ważną rolę regulacyjną odgrywają też kodeksy etyki (w biznesie, sporcie, medycynie, mediach, usługach). Z powodu tzw. deterytoriaryzacji państw oraz globalizacji nabierają one nieznanego w historii znaczenia, z uwagi na potrzebę specjalistycznej standaryzacji wielokulturowej różnorodności ponad granicami państw[133]. Im większa i bardziej heteronomiczna instytucja (z punktu widzenia charakteru prowadzonej działalności i różnic kulturowych, na obszarze których działa), tym większa jest potrzeba wykształcenia jednolitego i stabilnego zbioru wzorów pożądanych zachowań wobec otoczenia oraz oparcia ich na stworzonych zwykle specjalnie na po-

[129] Por. na ten temat J. Jabłońska-Bonca, *Korporacyjne regulacje pozaprawne a systemowość prawa. Zarys problemów* [w:] Z. Pulka (red.), *Systemowość prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji", Wrocław 2016, t. CIV.

[130] Por. A. Bator, W. Gromski, S. Kaźmierczyk, A. Kozak, *Integracja i globalizacja z perspektywy filozofii prawa* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Kraków 2003, s. 9–26.

[131] Por. wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK ZU 2003/9A, poz. 96.

[132] Podobne w swoim charakterze do prawa zwyczajowego, z tą różnicą, że są pisane.

[133] Deterytorializacja polega m.in na tym, że zasady polityczne i gospodarcze są tworzone i funkcjonują na poziomie ponadnarodowym, a więc ponad państwami. Tworzone są struktury władzy gospodarczej (np. unijnej, korporacyjnej), które nie są zbieżne z granicami politycznymi. Granice polityczne stały się dość umowne; państwa z trudnością panują nad przepływem towarów i osób, nad przepływem idei czy kapitału – nie panują w ogóle. W ostatnich latach problemy uchodźców i terroryzm spowodowały, że odbudowa granic politycznych w Europie rozumianych jako mury, a nie przejścia powróciły do dyskusji. Bliżej por. rozdział II.

trzeby pracowników danej korporacji podstawach kulturowych[134]. Kodeksy etyki w wielokulturowym świecie pozwalają poznać zasady dopuszczalnych zachowań w środowisku, uławiają komunikację z klientami, użytkownikami, członkami. Dzięki nim zachowania partnerów stają się w wyższym stopniu przewidywalne i transparentne.

Kolejną specyficzną grupą są tzw. wymagania „wprowadzane do stosowania".

Charakterystyczną instytucją, pozwalającą na zakotwiczenie norm pozaprawnych w systemie prawa, jest „wprowadzanie do stosowania" norm pozaprawnych przez ministrów na podstawie upoważnień ustawowych. Ustawodawca nakazuje stosować normy pozaprawne i wiąże z nimi skutki prawne, ale normy te nie stają się przez ten fakt prawem. Pozostają w obszarze pozaprawnym. Prawodawca nazywa je często: „wymaganiami", „wytycznymi", a nawet „przepisami międzynarodowymi"[135]. Adresat regulacji, nie będąc prawnikiem, nie odróżnia ich na ogół od prawa. Przykładem mogą być wymagania regulacyjne związane z lotnictwem.

Artykuł 3 ust. 4 pr. lot. stanowi: „Dla zwiększenia bezpieczeństwa i efektywności działania lotnictwa cywilnego minister właściwy do spraw transportu może, **w drodze rozporządzenia**, **wprowadzić do stosowania wymagania międzynarodowe o charakterze specjalistycznym** [podkr. J.J.-B.], w tym dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa, budowy i eksploatacji statków powietrznych oraz urządzeń infrastruktury naziemnej, ustanawiane **w szczególności** przez: 1) Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO); 2) Europejską Konferencję Lotnictwa Cywilnego (ECAC), w tym Zrzeszenie Władz Lotniczych (JAA); 3) Europejską Organizację do Spraw Bezpieczeń-

[134] J. Galli, *Plemienna korporacja*, Warszawa 2013, s. 33 i n., a także T. Braun, *Normy compliance na przykładzie bankowości. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 2016 (niepubl. rozprawa doktorska).

[135] Ale nie przepisami prawa międzynarodowego.

stwa Żeglugi Powietrznej (EUROCONTROL); 4) Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)"[136].

Wiążące uchwały organizacji międzynarodowych oraz wymagania międzynarodowe, wprowadzone do stosowania, zwane są w tej ustawie „przepisami międzynarodowymi"[137].

Adresatami wielu aktów korporacji, zajmujących się ochroną bezpieczeństwa, są nie tylko pracownicy, lecz także klienci i osoby postronne, np. odwiedzające obiekty użyteczności publicznej, parki, stadiony, poczty, centra handlowe, niemające żadnych umów z korporacjami, a często w ogóle niemające i niemogące mieć świadomości, że mogą znaleźć się w orbicie działania takich norm.

Oto przykłady:

1. Firma ochrony monitoruje na zlecenie prezesa spółdzielni mieszkaniowej budynek mieszkalny. Obywatel nie jest członkiem spółdzielni i kupił w tym budynku mieszkanie. Czy w Polsce można otrzymać od firmy monitorującej budynek mieszkalny film z monitoringu z własnym wizerunkiem nagranym przez tę firmę? Na jakiej podstawie prawnej? Czy wymaga to wyroku sądowego?
2. Obywatel idzie ma mecz piłkarski. Czy można wnieść w Polsce parasol na stadion? Na jakiej podstawie prawnej na jeden stadion tak, a na inny nie? Kto o tym decyduje? Dlaczego na jednym stadionie czeka go ustawowa sankcja, a na innym nie?
3. Żołnierz bierze udział w misji podczas konfliktu zbrojnego. Czy można skutecznie i legalnie w świetle prawa międzynarodowego odebrać broń pracownikowi cywilnemu firmy ochrony, jeśli ten uczestniczy w obronie obiektu (odebrać mu broń jak jeńcowi)?

[136] Podstawy prawne: Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, podpisana w Chicago 7.12.1944 r.; załącznik 9 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym – Ułatwienia; załącznik 17 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym – Ochrona Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji; zarządzenie nr 64 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 6.11.2012 r. w sprawie regulaminu Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego.

[137] Artykuł 3 ust. 5 pr. lot.

Globalizacja oraz rozszerzanie pól regulacji przez państwa i jednoczesne zlecanie albo delegowanie wielu zadań do organizacji pozarządowych, ponadnarodowych, korporacji gospodarczych itd., a więc w dół, w bok i do góry struktury władzy, powoduje zatem rozpraszanie różnych form kontroli, nadzoru i odpowiedzialności między rozmaite podmioty. Coraz większe „otwory" między „węzłami" w rozrastającej się „sieci" prawa nie pozostają puste. Wypełniają je rozmaite normy. Nie są publikowane, nie są powszechnie dostępne, nie powstają pod nadzorem demokratycznych organów przedstawicielskich. Są wprawdzie często tworzone we współpracy z państwem (np. są uzgadniane), ale obywatel (jednostka), trafiając na ich działanie w obszarze sprywatyzowanych zadań, poprzednio należących do państwa, na ogół nie rozumie, kto i w jakim zakresie teraz ma nad nim władzę. „Oblicze" prawa widziane z bliska staje się wobec tego mgliste, a przez „zasłony" norm prywatnych organizacji, które przejmują obecnie od państwa różne zadania, staje się często zupełnie niewyraźne.

Nowa wielowymiarowość i wielopodmiotowość norm pochodzących z różnych źródeł państwowych i pozarządowych pozbawia obywatela twardych, tradycyjnych, kulturowo zakorzenionych punktów orientacyjnych. Prowadzić to może do wykluczeń osób niezorientowanych w „paczworkowej" strukturze publiczno-prywatnej władzy XXI w.

Jeśli za naruszenie regulaminu zachowania na stadionie albo cywilnym porcie lotniczym w Polsce – oba typy aktów stanowią podmioty prywatne i oczywiście nie należą do kategorii konstytucyjnej źródeł prawa – grożą sankcje wynikające z ustaw (a tak jest w Polsce w ustawie o organizacji imprez masowych i w prawie lotniczym) i istnieje możliwość orzeczenia przez sąd grzywny albo zastępczo aresztu – to osoba bez wykształcenia prawniczego sądzi, że te regulaminy to jest także prawo. A nawet jak wie, że to nie jest prawo, nie ma to dla niej żadnego znaczenia, bo liczy się behawioralne „obowiązywanie" tych norm.

Paradoksalnie, w tej sytuacji obszar ekskluzji społecznej wcale nie musi się kurczyć, a wręcz przeciwnie – może też się rozrastać. Obywatele z jednej strony dostrzegają rozpościerającą się coraz rozleglej, także w skali globalnej, sieć prawa, mającego jakoby zapewnić im bezpie-

czeństwo, ale z drugiej – tracą też demokratyczną kontrolę nad wieloma ważnymi, wcale nie wyłącznie prywatnymi, obszarami regulacji życia, jakie wypełniają oka tej sieci.

Wyżej przedstawiane zjawiska są różnie oceniane, jednak, moim zdaniem, nie zmieniają na trwałe relacji państwa i jego otoczenia. Państwa narodowe pozostają w dalszym ciągu głównymi rozgrywającymi w procesie ponadnarodowej regulacji ryzyka. Tezy o „władzy korporacji" i „tyranii korporacji" – choć publicystycznie atrakcyjne – mają słabe uzasadnienie[138]. Kolejna zmienność faz prosperity i kryzysów w państwie jest normą. Aby uzasadnić powyższe stanowisko w zakresie wykonywanych zadań, poddam wstępnej, ogólnej analizie trzy typy korporacji mających nieco inne zasady działania, a szczegółowe zasady relacji państwo – agencje ochrony, potwierdzające tezy ogólne, zawarte są w kolejnych rozdziałach pracy.

Dla potrzeb tej pracy wyodrębnimy firmy: produkcyjne (przemysłowe, w tym także produkujące dla wojska oraz prywatnej ochrony), finansowe (w tym także bankowe i ubezpieczeniowe, w tym ubezpieczające np. kontraktorów), usługowe (np. sportowe, ale też ochrony mienia, detektywistyczne, prywatnego wywiadu) i ich regulacje[139].

Korporacje reagują swoimi działaniami, w tym własnymi regulacjami na prawo. Sprzężenie zwrotne między prawem a jego otoczeniem regulacyjnym działa w obie strony. Niektóre reakcje korporacji na prawo są podobne, ale są też typy reakcji wyraźnie różne. Przykładem podobnej reakcji na prawo wszystkich tych typów korporacji są zachowania będące reakcjami na normy zakazujące przez państwa finansowania transakcji z podmiotami objętymi wszelkiego typu międzynarodowymi sankcjami gospodarczymi. Korporacje reagują na te zakazy jedno-

[138] Ramy tego tekstu pozwalają jedynie na naszkicowanie problemu. Jest on wart dalszych badań. Por. też J. Jabłońska-Bonca, *Istota spójności regulacji prawnych oraz niesprzeczności regulacji pozaprawnych z regulacjami prawnymi* [w:] *Kompatybilność pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi*, red. A.J. Szwarc, Poznań 2014, s. 39–68.

[139] Tak też np. K. Marzęda, *Proces globalizacji korporacyjnej*, Warszawa–Bydgoszcz 2006, s. 40. Wymienione typy reakcji zostały przeze mnie przedstawione po raz pierwszy w: J. Jabłońska-Bonca, *Korporacyjne regulacje*..., s. 113–119.

licie, nie bagatelizują stanowisk państw. Tworzą w odpowiedzi regulacje zwane „politykami sankcyjnymi" dla wszystkich spółek wchodzących w skład grupy[140].

Poza tym jednak różne typy globalnych korporacji różnią się istotnie w swoich reakcjach na prawo, ponieważ inaczej kalkulują ryzyka regulacyjne, finansowe i reputacyjne.

2.4.1. Reakcje globalnych korporacji przemysłowych

Globalne korporacje przemysłowe (np. przedsiębiorstwa produkujące dla wojska, a także dla prywatnych agencji ochrony bezpieczeństwa na lądzie i na morzach), tworzą często oligopole, a więc w skali globalnej działa niewielu niewielkich producentów konkretnych dóbr. Regulacje prawne i inne normy związane z bezpieczną, praktyczną i racjonalną produkcją oraz eksploatacją konkretnego dobra (np. normy techniczne dotyczące konstrukcji broni palnej) tworzyły się i doskonaliły przez wieki, są efektem wieloletniego postępu technicznego, technologicznego i cywilizacyjnego. Ich trafność, użyteczność i racjonalność jest dla korporacji fundamentem behawioralnego obowiązywania.

Celem każdej korporacji przemysłowej jest w pierwszej kolejności samozachowanie, w drugim dopiero – rozwój. Dlatego też korporacje przemysłowe, także te bardzo potężne ekonomicznie, o własnych budżetach porównywalnych do budżetów wielu współczesnych państw, orientują się w demokratycznych systemach politycznych **najpierw na**

[140] „Polityka sankcyjna" wchodzi w życie zwykle ze skutkiem natychmiastowym. Jej celem jest zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących sankcji przez wszystkie podmioty wchodzące w skład korporacji i poszczególnych pracowników tych podmiotów na obszarach, na których korporacje te prowadzą działalność. Ewentualne nieprzestrzeganie tych norm naraża korporacje na administracyjne kary pieniężne, odpowiedzialność cywilną lub karną, a także na poważne straty reputacyjne. Przykładowo zakazuje się świadczenia usług w konkretnych państwach bądź nakłada ograniczenia na klientów z takich krajów (np. Iran, Sudan, Birma, Korea Płn., Kuba). Zakazuje się także współpracy biznesowej we wszystkich walutach oraz nakłada ograniczenia na niektóre obszary współpracy. Regulacje korporacji mogą również zobowiązywać do przeprowadzenia szerokiej kontroli danych osobowych wszystkich klientów.

obowiązujące prawo[141]. Ponieważ działają często w skali globalnej, np. w kilkudziesięciu państwach i tworzą (chcą tworzyć) produkty uniwersalne o globalnych, standardowych, jednolitych parametrach, mają poważne problemy z jednoczesnym dostosowaniem się do różniącego się treściowo i formalnie prawa w poszczególnych krajach. Prawo w konkretnych państwach, dotyczące np. bezpieczeństwa produktów, ochrony konkurencji, pracy, ochrony danych itp., nie jest jednolite. Pojawia się niekompatybilność prawa i regulacji pozaprawnych.

Jak się rozwiązuje te problemy? W praktyce duże korporacje przemysłowe starają się działać legalistycznie, a ryzyko prawne opanowują w następujący sposób: o treści zasadniczej, globalnej regulacji i poziomie jej zgodności z prawem decyduje przede wszystkim wielkość, rodzaj i charakter rynku zbytu. Regulacja korporacyjna, zawierająca „globalne standardy", globalne kodeksy etyki, globalne wytyczne, jest na ogół tworzona tak, aby była przede wszystkim zgodna z prawem obowiązującym na największym na świecie rynku zbytu danego dobra. To zapewnia komfort ekonomiczny prowadzenia biznesu w najistotniejszym obszarze.

Nieuniknione są wobec tego potencjalne kolizje tych regulacji z normami prawnymi w innych państwach o mniejszych rynkach zbytu. Reguły kolizyjne, jakie się wówczas stosuje w korporacji, opierają się na ocenie ryzyka regulacyjnego i ryzyka sporów prawnych w danym państwie. Korporacja ma do wyboru dwie podstawowe drogi działania: a) może zamknąć linię biznesową w konkretnym państwie i zaprzestać produkcji, aby nie narażać się na sankcje związane z łamaniem prawa; albo b) może dostosować się do prawa i regulatorów wewnętrznych w tym państwie i zaprojektować oraz wdrożyć normatywny wyjątek (*lex specialis*) w swoim unormowaniu globalnym i w ten sposób zachować się legalistycznie na rynku danego państwa. W zasadzie w dużych korporacjach z uwagi na ryzyko dla działania firmy nie rozważa

[141] W państwach niedemokratycznych i niepraworządnych działa fasadowe prawo, a podmioty gospodarcze starają się pozorować legalizm.

się hipotetycznie możliwej trzeciej drogi działania, polegającej na zlekceważeniu niekompatybilności i pozorowaniu legalizmu[142].

2.4.2. Reakcje korporacji bankowo-finansowo-ubezpieczeniowych

Inaczej to sprzężenie zwrotne kształtuje się w świecie korporacji finansowych (bankowości, ubezpieczeń). Globalne korporacje bankowo-finansowo-ubezpieczeniowe do końca 2007 r. działały stosunkowo autonomicznie; nadzór państw i innych regulatorów publicznych nie był oceniany jako nadmierny i zbyt drobiazgowy. Regulacje państw i innych publicznych regulatorów uznawano w korporacjach za umiarkowany. Wielki światowy kryzys finansowy lat 2007–2008 obnażył jednak poważne braki w nadzorze i kontroli publicznej oraz radykalnie zmienił sytuację branży. Nastąpił bardzo szybki rozwój szczegółowych, nadzorczych regulacji prawnych i unormowań różnych regulatorów publicznych. Gęstnienie regulacji było i jest związane z postępującą kazuistyką. Kompresja regulacji prawnych była i jest znaczna, a podejście do regulacji pozaprawnych korporacji bankowych i innych finansowych się zmieniło.

Nastąpiło też – w reakcji na zewnątrz – wyraźnie dostrzegalne rozwarstwienie postaw korporacji finansowych wobec pojawiających się zagrożeń kolizjami. Wewnątrz korporacji pojawiło się zjawisko „kaskadowania" norm z uwagi na hierarchizację zewnętrznych oczekiwań społecznych[143]. Inaczej zareagowały na kryzys korporacje finansowe, operujące na małych rynkach o tzw. płytkiej bankowości (takiej jak w Polsce, gdzie w np. w bankach dominuje obsługa kredytów i transakcji, a liczba oferowanych produktów nie jest zbyt bogata i jest *de facto* skończona), a inaczej wielkie i bardzo rozwinięte (np. w USA, gdzie

[142] Kiedy w latach 80. XX w., a więc innym ustroju, badałam przedsiębiorstwa gospodarki morskiej w Polsce zdecydowanie dominowało podejście do „niewygodnych regulacji prawnych": pozorować legalizm. Teraz postawy są inne. Por. J. Jabłońska-Bonca, *„Prawo powielaczowe". Studium*....

[143] Bliżej na ten temat C. Bicchieri, *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of the Social Norms*, Cambridge 2006, s. 176.