

*Przemysław Niemczuk**

OCHRONA MIENIA RUCHOMEGO W ŚWIETLE USTAWY O OCHRONIE OSÓB I MIENIA

Problematyka ochrony mienia ruchomego jako przedmiotu regulacji ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹ wzbudza wątpliwości co do jej poprawności. Jak się zdaje, podstawową wadą powodującą taki stan jest z jednej strony nieprecyzyjność ustawodawcy w regulacji tej materii; z drugiej – niekonsekwencja wywołująca trudności interpretacyjne.

Istniejący stan rzeczy skłonił do przyjrzenia się tej kwestii, wpieryw w wymiarze czysto dogmatycznym. Podstawą ocen poprawności obowiązujących rozwiązań powinna być obiektywna analiza prawna. Obraz normatywnego modelu prawnej ochrony mienia zawartego w jednej z ważniejszych regulacji prawnych z tej materii – ustawie o ochronie osób i mienia pozwoli na ocenę praktycznego ich zastosowania, a w konsekwencji ustalenia jego potencjału i/lub ewentualnych ułomności. Ustalenia empiryczne winny być prowadzone w odniesieniu do analizy teoretyczno-prawnej. Analiza ta wyznacza kierunek niniejszych rozważań. Jej celem jest ustalenie *de lege lata* modelu ochrony mienia ruchomego w omawianej ustawie.

Mienie ruchome jako przedmiot regulacji prawnej

Analiza statusu prawnego ochrony mienia ruchomego w polskim prawie wymaga dokonania zabiegu wyłączenia tego zagadnienia z szerszej materii poznawczej – z zagadnienia mienia. Problematyka ochrony mienia jest złożona i wymaga właściwego podejścia. Ochrona dóbr identyfikowanych z mieniem stanowi jedno z ważniejszych zadań prawa. Źródłem tej doniosłości jest *Konstytucja RP*², która ochronie mienia nadaje rangę podstawowej zasady ustrojowo-prawnej. Ochrony mienia postrzegana w kontekście ochrony własności stanowi jeden z fundamentów współczesnego ustroju; z jednej strony wolnorynkowego, z drugiej – opartego na gwarancji

* Dr, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl–Rzeszów.

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1099.

² Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

praw i wolności obywatelskich oraz własności jako podstawowego prawa dysponowania mieniem. Stąd też za słuszny kierunek normatywny uznać należy tworzenie instrumentów ochrony mienia we wszystkich możliwych gałęziach prawa.

Przede wszystkim ochrona mienia stanowi przedmiot zainteresowań gałęzi prawa cywilnego. To na gruncie kodeksu cywilnego³ podejmowane są próby definiowania tej materii poznawczej. Problematyce mienia poświęcona jest *Księga pierwsza kodeksu cywilnego* – Tytuł III. *Mienie*. Definicję mienia wyrażono w art. 44 poprzez stwierdzenie, że „mieniem jest własność i inne prawa majątkowe”. Oznacza to, że chodzi wyłącznie o aktywa. Pasywa nie wchodzi w zakres tego pojęcia. Ogół aktywów to majątek danego podmiotu. Dodatkowo o mieniu – w przeciwieństwie do majątku – można mówić bez odnoszenia go do określonej osoby. Kodeks cywilny wyróżnia różne przedmioty kwalifikowane jako mienie. Własnością czy innymi prawami majątkowymi mogą być w szczególności: 1) nieruchomości czyli przedmioty materialne⁴; 2) ruchomości czyli rzeczy, przedmioty materialne; 3) inne prawa majątkowe niekwalifikowane jako nieruchomości bądź ruchomości, niebędące przedmiotami materialnymi. Mienie – nieruchome czy ruchome – powiązane może być z innymi składnikami majątkowymi, które są kwalifikowane jako części składowe rzeczy głównej (podstawowego składnika majątkowego), bądź też nie.

Także w polskim prawie karnym wypracowano system ochrony własności jak i samego mienia ustanawiając je w części szczególnej *Kodeksu karnego*⁵ – rozdziału XXXV – *Przestępstwa przeciwko mieniu*. Kodeks karny dokonuje podobnego rozróżnienia ruchomości i nieruchomości jak prawo cywilne. Różni się nieco aparatem pojęciowym. Co do ruchomości używa tożsamego określenia jak prawo cywilne, zaś dla nieruchomości stosuje pojęcie „prawa majątkowe”. Niezależnie od szaty pojęciowej, obie gałęzie prawa zgodnie rozróżniają mienie ruchome od nieruchomego/praw majątkowych. Rozróżnienie to można także dokonać na gruncie klasyfikacji czynów karanych. Kodeks karny przewiduje czyny zabronione podejmowane w odniesieniu do ruchomości⁶, jak również czyny zabronione podejmowane względem ruchomości i nieruchomości⁷. Tak dokonane rozróżnienie pozostaje nieostre, przez co nie dostarcza właściwej oprawy terminologicznej. Co jednak warto zauważyć, to że uwaga prawa karnego skupia

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

⁴ Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności – grunty oraz budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 k.c.). Do tej grupy zaliczane są np. odrębna własność lokalu czy udziały w nieruchomościach. Nieruchomości mogą być kwalifikowane rozmaicie w zależności od przeznaczenia, np. grunty rolne, nieruchomości mieszkaniowe, obiekty budowlane itp.

⁵ Dz. U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z późn. zm.

⁶ Np. kradzież (art. 278 k.k.), kradzież z włamaniem (art. 279 k.k.).

⁷ Np. przywłaszczenie (art. 284 k.k.), niszczenie rzeczy (art. 288 k.k.).

się więcej na ruchomościach niż na prawach majątkowych. Kodeks karny operuje natomiast niedookreślonym pojęciem mienia znacznej i wielkiej wartości⁸, co także czyni takie rozróżnienie nieostrym. To powoduje, że poziom precyzji w dookreśleniu normatywnym pojęcia mienia ruchomego w prawie karnym nie jest najwyższy. Pozostawione to jest praktyce stosowania prawa, w tym głównie na potrzeby konkretnych postępowań.

Żadna z tych gałęzi nie formułuje jednak pojęcia ruchomości i nieruchomości w sposób pozwalający na nie budzącą wątpliwości ich identyfikację normatywną. W przeciwieństwie do prawa administracyjnego, które podejmuje próbę uporządkowania pojęciowego tej materii. Niestety, z niezbyt dobrym skutkiem. Na gruncie prawa administracyjnego ochrona mienia jest przedmiotem zainteresowań wielu uregulowań z różnych sfer regulacji. Poziom szczegółowości normatywnej tych regulacji też jest zróżnicowany. Wskazać w tym zakresie można np. ustawę – *Prawo wodne*⁹, która chroni mienie nieruchomości przed szkodliwym dla niego wpływem immisji sąsiedzkiej wywołanej zmianą stanu wody na gruncie. Innym przykładem może być ustawa – *Prawo budowlane*¹⁰, która poprzez reglamentację zamysłu inwestycyjnego i procesu jego realizacji oraz użytkowania obiektów budowlanych wpływa na ich ochronę. Dla ruchomości można wskazać ustawę – *Prawo o ruchu drogowym*¹¹, która poprzez reglamentację dopuszczania do ruchu drogowego pojazdów mechanicznych wpływa na ochronę poziomu ich sprawności. Trzymając się tak szeroko rozumianej ochrony mienia w prawie administracyjnym można by mnożyć przykłady o reglamentację jakości żywności jako formę ochrony jej społeczno-gospodarczego przeznaczenia, czy gospodarkę odpadami jako formę ochrony ruchomości (surowca) poprzez racjonalizację procesu utylizacyjnego.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak ustawa o ochronie osób i mienia, która wprowadza prawne instrumenty ochrony tych dóbr i zdaje się być najbardziej uniwersalną ustawą zaliczaną do administracyjnoprawnych regulujących problematykę ochrony mienia. Ustawa ta jednak pozostawia pewien niedosyt. O ile uregulowanie ochrony ruchomości nie nastęrcza większych wątpliwości tak pojawiają się one w odniesieniu do ustalenia zakresu obowiązywania tej ustawy względem ochrony ruchomości. Wątpliwości te były bezpośrednią przesłanką do poświęcenia tej kwestii głębszych rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu. Punktem wyjścia jest ustalenie stanu *de lege lata* dla norm zawartych w omawianej ustawie odnoszących się do ochrony ruchomości.

⁸ W przypadku popełnienia jednego z deliktów z zakresu „art. 278 § 1 lub 2, art. 284 § 1 lub 2, art. 285 § 1, art. 286 § 1, art. 287 § 1, art. 288 § 1 lub 3, lub w art. 291 § 1” na mieniu znacznej wielkości kara zostaje obostrzona – od roku do lat 10 (art. 294)

⁹ Zob. art. 29 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*, Dz. U. z 2012 r., poz. 145.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1409.

¹¹ Zob. Dział III *Pojazdy* ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. z 2012 r., poz. 1137.

Przedmiotowe ujęcie mienia ruchomego

Dla potrzeb właściwej identyfikacji mienia ruchomego niezbędne jest ustalenie przedmiotu regulacji identyfikowanego z mieniem. W tym zakresie w pierw należy wskazać art. 1 pkt 1, w którym ustawodawca wymienia jako mienie poddane ochronie i to obowiązkowej: obszary, obiekty i urządzenia. To skłania do podjęcia trudu sprecyzowania zakresu pojęciowego tak ujętych dóbr materialnych. Czy zawarte w nich treści obejmują także ruchomości jako dobra, dla ochrony których wprowadza się tą ustawą określone narzędzia normatywne?

Analiza zakresów pojęciowych terminów użytych przez ustawodawcę wymaga systemowego podejścia. Po pierwsze, wykluczyć jako ruchomości należy obszary, które w omawianej ustawie zostały zdefiniowane jako obszar określony przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, wydzielony i odpowiednio oznakowany (art. 2 pkt 3). Zauważyć przy tym należy, że użyte przez ustawodawcę sformułowanie nie ma na celu doprecyzowanie normatywnie użytego terminu „obszar”, lecz „obszar podlegający obowiązkowej ochronie”. Celem tego przepisu jest więc bardziej wskazanie tych obszarów, które są poddane obowiązkowej ochronie, niż próba definiowania normatywnego pojęcia „obszar”¹². W polskim prawodawstwie spotkać natomiast można próby tłumaczenia terminu „obszar” pojęciem „teren”¹³. Jakkolwiek, przyjąć można, że termin obszar nie odnosi się do ruchomości. Pozostaje w ścisłym związku z mieniem nieruchomym.

Inaczej jest z terminem „obiekt”. Nie zagłębiając się w etymologię tego terminu, na potrzeby prowadzonych rozważań przyjęto, że w odniesieniu do rzeczy materialnych zasadniczo stosuje się go zarówno do mienia ruchomego, jak i nieruchomego. O ile omawiana ustawa nie precyzuje użytego w niej terminu „obiekt” *expressis verbis*, to jednak treść jej przepisów zdaje się sugerować, że chodzi tu wyłącznie o mienie nieruchome. Jednym z wyrazów tej tendencji jest art. 8 ust. 1 pkt 1 określający zakres aktywności wewnętrznych służb ochrony podejmowanej w „granicach chronionych obszarów i obiektów”. Podobne sformułowanie zostało użyte w art. 36 ust. 1 pkt 3–5. W art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2, jak i w art. 43 ust. 2 pkt 3 pojawia się ponadto treść jednoznacznie odnosząca się do obiektów jako nieruchomości. Mowa jest tu bowiem o wstępie, przebywaniu i opuszczeniu obszarów i obiektów. Pojęcie „obszar” i „obiekt” zostały tu jednolicie potraktowane, w przeciwieństwie do pominiętego w tych przepisach pojęcia „urządzenia”. To sugeruje ograniczenie przedmiotowe ustawy o ochronie osób i mienia wyłącznie

¹² Podobnie zob. np.: art. 5 pkt 2b, 2c, 2d, 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. nr 92, poz. 880 z późn. zm.; art. 9 ust. 1 pkt 6a, 6b, 6c ustawy – *Prawo wodne*; art. 2 pkt 6, 7, 8, 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2012 r., poz. 647.

¹³ Zob. art. 3 pkt 20 ustawy – *Prawo budowlane*.

do obiektów będących nieruchomościami. Mienie ruchome zostało w tym zakresie pominięte jako przedmiot ochrony regulowanej ustawą o ochronie osób i mienia definiowany terminem „obiekt”.

Nieco inny obraz kształtuje się w odniesieniu do urzędzeń. Co prawda, ustawodawca nie definiuje terminu „urządzenia”, co wywołuje wątpliwości interpretacyjne w jego zakresie przedmiotowym. Wyraźnie jednak odróżnia równorzędnie używane terminy „obszar” i „obiekt” od terminu „urządzenie”. Wyrazem tej dyferencjacji są chociażby wyżej przytoczone przepisy. W art. 8 ust. 1 rozróżniono obszary i obiekty jednolicie potraktowane w pkt 1 od urzędzeń, którym poświęcono odrębny pkt 2. Szczególną doniosłość w omawianej materii zachowuje art. 36 regulujący uprawnienia pracownika ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia. Uwaga ustawodawcy skupiła się tu wyłącznie na obszarach i obiektach. Urządzenia jako przedmiot ochrony zostały pominięte. To oznacza, że regulowane w rozdziale 6 ustawy o ochronie osób i mienia środki ochrony fizycznej *ex lege* nie mogą być stosowane w odniesieniu do urzędzeń. W tym zakresie ustawodawca wykazał się niekonsekwencją. O tym, że uznać to należy za przeoczenie przekonuje treść art. 42 zamykający katalog przepisów tego rozdziału, w którym pojawia się termin „urządzenia”, mimo że treść pozostałych przepisów składających się na ten rozdział pozostaje ambiwalentna dla problematyki ochrony urzędzeń.

Niedokładność ustawodawcy w regulowaniu problematyki ochrony ruchomości na gruncie ustawy o ochronie osób i mienia pojawia się także w innych przepisach. Nie dostrzegając ruchomości jako obiektów wymagających ochrony regulowanej omawianą ustawą z uwagą jaką poświęcił mieniu nieruchomemu, wprowadza jednocześnie kwalifikowane formy ochrony transportu mienia ruchomego. Jako obowiązkowy uznany został w art. 2 pkt 3a ustawy o ochronie osób i mienia transport broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urzędzeń i sprzętu wojskowego, wysyłany z obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie. O doniosłości tej ochrony świadczy fakt ujęcia transportu podlegającego obowiązkowej ochronie w wykazie podstawowych pojęć tej ustawy. Przepis ten uzupełnia art. 5 ust. 1 wprowadzający obowiązkową ochronę realizowaną przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne dla transportu ważnego dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa. W tym przepisie transport został zrównany z obszarami, obiektami i urzędzeniami jako przedmiot kwalifikowanej ochrony. Z jednej strony stanowi rozwinięcie przedmiotowe mienia ruchomego ujętego w art. 2 pkt 3a o wszystko to, co ma znaczenie dla wartości wymienionych w art. 5 ust. 1 niejako otwierając katalog przedmiotowy mienia ruchomego poddanego ochronie. Niestety, założenie to nie znalazło rozwinięcia w pozostałych przepisach, w tym regulujących formalizację mienia jako podlegającego obowiązkowej ochronie poprzez wpis do stosownego wykazu, czy ewidencji. Tym samym przepis rozszerzający nie

znajduje umocowania o akt indywidualizujący konkretną ruchomość jako mającą znaczenie w rozumieniu art. 5 st. 1, a przez to wymagającą obowiązkowej ochrony z zachowaniem kwalifikowanej formy.

Także sam przedmiot określony w art. 2 pkt 3a trudno uznać za dookreślony normatywnie. Przykładem, pojęcie „broń” jest terminem o trudnej do ustalenia treści. Co innego termin „broń palna”, który ustawodawca definiuje w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁴. W ustawie o ochronie osób i mienia mowa jest natomiast o „broni”, co stanowi zagadnienie znacznie szersze względem pojęcia „broń palna” i w zasadzie niedookreślone terminologicznie. Podobną uwagę można odnieść do innych terminów ujętych w tym przepisie, np. „urządzenia i sprzęt wojskowy”. Pozostawienie praktyce weryfikacji tego, co stanowi przedmiot kwalifikowanej ochrony przy transporcie jako sprzęt wojskowy, wobec powagi omawianej problematyki, trudno uznać za prawidłowe rozwiązanie. Uściślenie tych terminów mogłoby znaleźć się w stosownym wykazie w ramach rozporządzenia właściwego ministra. To wykluczyłoby wątpliwości interpretacyjne i ewentualne nieprawidłowości w postaci nadmiernej lub niewystarczającej ochrony.

Za nieudolne uznać także należy sformułowania użyte dla urządzeń w art. 5 ust. 2. Katalog tego, co w świetle tej normy należy do urządzeń co do zasady odnosi się do nieruchomości. Jedynym wyjątkiem jest mienie wymienione w pkt 3 lit. c, które przy przyjęciu określonych założeń można by uznać także za ruchome. Nie jest to jednak wyraz *expressis verbis* cytowanego przepisu lecz wynik praktyki interpretacyjnej. Ma więc charakter indywidualny i nie kieruje się jednym uniwersalnym kluczem. Użyte ponadto w jego treści sformułowania pozostają niedookreślone co zwiększa dowolność w zaliczeniu konkretnego urządzenia ruchomego jako wymagającego kwalifikowanej ochrony regulowanej omawianą ustawą. Termin „urządzenia znajdujące się w otwartym terenie”, czy „poważne straty materialne” mogą być różnie interpretowane. To z kolei, może wywołać nieprawidłowości w zaliczaniu konkretnych urządzeń jako poddanych kwalifikowanej ochronie zbędnie podnosząc poziom ich ochrony, lub ich jej pozbawiając.

Nie zmienia tego treść art. 7 ust. 1a odnoszący się bezpośrednio do transportu. To pozwala skonstatować o nieudolnych próbach ustawodawcy rozszerzenia katalogu mienia ruchomego poddanego obowiązkowej ochronie o przedmioty nieujęte w art. 2 pkt 3a przy zastrzeżeniu, że są to przedmioty wysyłane z obszarów i obiektów poddanych obowiązkowej ochronie. *A contrario*, przedmioty takie wysyłane z innych obszarów lub obiektów wymogom takiej ochrony nie podlegają. To oznacza szczególną odpowiedzialność za prawidłowy transport takich przedmiotów. Musi być realizowany z odpowiednich obszarów i obiektów, a przez to nie powinien nigdy trafić do innych jak tylko objętych wykazem obowiązkowej ochrony. Wówczas bowiem dalszy transport utraci kwalifikowaną

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 628.

formę. To jednak nie mieści się w granicach normatywnej regulacji powodując w niej lukę.

Podobne wątpliwości wywołuje art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie osób i mienia odnoszący się do ochrony wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, uwzględniając konieczność zapewnienia należytego poziomu bezpieczeństwa chronionych wartości pieniężnych. Co prawda, pojęcie „wartości pieniężne” pozostaje także terminem niedookreślonym w omawianej ustawie, to jednak akt wykonawczy do niej – Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, wprowadza wymierną jednostkę dookreślającą to pojęcie – „jednostkę obliczeniową”. Stanowi ona 120 krotność przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i jej wielokrotność stanowi odniesienie do identyfikacji przedmiotu określanego jako „wartość pieniężna”. W tym zakresie, wykładnia systemowa pozwala na ustalenie mienia ruchomego poddanego kwalifikowanej ochronie regulowanej ustawą o ochronie osób i mienia. Takie rozwiązanie potwierdza zgłoszony wyżej postulat odnoszący się doprecyzowania terminów użytych w art. 2 pkt 3a ustawy o ochronie osób i mienia.

Za niezrozumiałą uznać z kolei należy intencję ustawodawcy wyrażoną w art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie osób i mienia. Jako przedmiot kwalifikowanej ochrony w transporcie realizowanej z zachowaniem ustawowych wymogów konwoju wskazano „mienie jednostki”. Uznać można, że przepis ten skierowany jest na ochronę mienia ruchomego. Transport nieruchomości co do zasady nie wchodzi w grę. Nie sposób jednak określić na podstawie tak lakonicznego sformułowania o jakie mienie chodzi. Czy o każde? Nawet najmniej wartościowe, jak np. materiały biurowe? Żaden z innych przepisów tej ustawy, jak i aktów wykonawczych do niej nie daje odpowiedzi na te pytania. To czyni omawianą regulację za niekompletną, bądź zbędną. Odpowiedzi będą miały czysto aprioryczny charakter, a przez to wykraczać będą poza przyjętą konwencję rozważań dogmatycznych. Stąd też, za cenę koniecznych uproszczeń pozostawione zostaną poza treść niniejszych rozważań. Jakkolwiek, przyjąć można, że takie sformułowanie normatywne wprowadza zamęt interpretacyjny, co trudno aprobować.

Zakres ochrony mienia ruchomego

Kolejnym ważnym elementem analizy ochrony mienia ruchomego w świetle ustawy o ochronie osób i mienia jest ustalenie zakresu tej ochrony. Innymi słowy, przed czym mienie to jest chronione i w jakich formach.

W ramach ochrony mienia wskazuje się jako pożądane działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko niemu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkód wynikających z tych zdarzeń (art. 2 pkt 5). Takie ujęcie czyni ochronę mienia ograniczoną wyłącznie do granic zachowań bezprawnych, a więc pozytywnie zidentyfikowanych normą prawną. Te działania, które nie zostały przez ustawodawcę uwzględnione jako bezprawne, nie będą stanowiły podstawy podejmowania działań ochronnych. Zakres tej ochrony został jeszcze dalej ograniczony do bezprawności penalizowanej w granicach odpowiedzialności karnej. Wyklucza to więc bezprawność regulowaną innymi gałęziami prawa. Ochrona mienia może więc być realizowana wyłącznie w granicach pozytywnych unormowań karnych.

A zatem, na gruncie ustawy o ochronie osób i mienia ochrona ta jest stosunkowo ograniczona, co wywołuje wątpliwości o poprawności tego uregulowania. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu¹⁵. Użyte w ustawie o ochronie osób i mienia sformułowanie odnoszące się do zakresu ochrony nie odpowiada konstytucyjnej zasadzie swobody dysponowania mieniem.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie z art. 20 ustawy zasadniczej własność prywatna, między innymi, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi więc fundament współczesnej organizacji ustrojowo-prawnej państwa. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolita chroni prawo własności. Własność ta może być bowiem ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). To oznacza możliwość swobodnego dysponowania mieniem, w tym ruchomym, do którego posiada się tytuł prawny. To też oznacza, że w granicach tak pojętej ochrony powinno mieścić się prawo do podejmowania działań służących eliminacji wszelkich ingerencji w nasze dobro nie ograniczonych ustawowo. Mowa tu o eliminacji wszelkich ingerencji, a nie tylko tych nawiązujących do bezprawia karnoprawnego.

W zakresie wymogów ochrony własności i mienia, w zależności od potrzeb, powinna więc istnieć możliwość podejmowania wybranych przez obywatela środków eliminujących niepożądane zjawiska regulowane wszystkimi gałęziami prawa, w tym: cywilnym, karnym czy administracyjnym¹⁶. Ustawa o ochronie osób i mienia nie uwzględnia całego katalogu tych środków. Ogranicza się bowiem jedynie do wymiaru karnoprawnego. Mimo że zaliczana jest do regulacji administracyjnoprawnych, stanowi instrument uzupełniający ochronę karnopraw-

¹⁵ Zob. np. G. Gozdór, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 53; T. Hanausek, *Ustawa o ochronie osób i mienia. Komentarz*, Toruń 1998, s. 16; P. Kubiński, *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Warszawa 2008, s. 163–165.

¹⁶ Por. np. S. Malarski, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, s. 121.

ną z pominięciem jej wykorzystania dla ochrony przed działaniami identyfikowanymi prawem administracyjnym, czy cywilnym.

Tak dookreślone dysponowanie mieniem względem *erga omnes* nie wyczerpuje znamion swobody bezwzględnej. Ogranicza je bowiem kwalifikacja karna czynu skierowanego przeciwko mieniu. Inne ingerencje są więc ustawą o ochronie osób i mienia dopuszczalne, niezależnie od tego, czy naruszają normy cywilnoprawne, bądź administracyjnoprawne. Dysponując mieniem, zgodnie z intencją ustawodawcy, nie można eliminować działań bezprawnych w rozumieniu innych regulacji niż karna. Pozostaje liczyć na nieszkodliwy charakter takich oddziaływań, gdyż dopiero szkoda stanowi przesłankę do roszczenia odszkodowawczego dochodzonego na gruncie prawa cywilnego. Trudno jednak mówić o prawie do ochrony podejmowanej w wymiarze prewencyjnym, eliminującymi szkodę przed jej wystąpieniem. Takie bowiem działanie nie znajduje bowiem podstawy w omawianej ustawie.

Szczególnie dotkliwe jest w odniesieniu do mienia ruchomego. Formy ochrony tego mienia mają nieco inny katalog, niż służące ochronie mienia nieruchomości. To bowiem można ogrodzić, oznakować, zabezpieczyć urządzeniami zabezpieczenia mechanicznego, czy różnorodnymi systemami alarmowymi. Ochrona mienia ruchomego nie daje takich możliwości. Co więcej, jest bardziej narażona na naruszenia określone jako bezprawne i to nie tylko w rozumieniu prawa karnego.

Obowiązujące rozwiązanie należy poddać uzasadnionej krytyce. Nie sposób bowiem zgodzić się z uregulowaniem, które w sposób ewidentny ogranicza ochronę tylko do działań bezprawnych w rozumieniu prawa karnego. Zgodzić się należy z postulatem wprowadzenia nowej definicji legalnej ochrony mienia, która obejmowałaby nie tylko działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, ale także działania przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz czynów niedozwolonych w rozumieniu innych gałęzi prawa, np. cywilnego¹⁷. Przede wszystkim wskazać tu należy roszczenie odszkodowawcze dochodzone na podstawie art. 405 i nast., czy art. 415 i nast. Determinantem tego roszczenia jest szkoda odniesiona na mieniu, bądź prawie do jego dysponowania. Nie wyczerpuje to jednak pełnej ochrony mienia. Ochrona ta bowiem powinna także uwzględniać formy eliminujące nie tylko działania bezprawne w rozumieniu karnoprawnym czy działania szkodliwe dla mienia. Powinna w pełni gwarantować swobodę w dysponowaniu mieniem. Rolę tę mogłaby pełnić ustawa o ochronie osób i mienia, pod warunkiem właściwej treści zawartych w niej norm. Na przykład prawo do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji przejawiające się w potrzebie/woli zachowania w tajemnicy faktu posiadania określonego mienia ruchomego. Naruszenie tego prawa może nie znajdować karnoprawnej kwalifikacji. Może też nie wywołać wymiernej szkody stanowiącej

¹⁷ Zob. np. P. Kubiński, *op. cit.*, s. 164.

podstawę roszczenia odszkodowawczego. Nie powinno jednak oznaczać normatywnej ambiwalencji w zapewnieniu ochrony prawnej. Tymczasem ambiwalencja taka jest odczuwalna na gruncie ustawy o ochronie osób i mienia, z czym trudno się godzić.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że ochrona mienia ruchomego na gruncie ustawy o ochronie osób i mienia nie jest prawidłowa. Nie jest to jednak spowodowane brakiem zainteresowania ustawodawcy potrzebą ochrony tego mienia. W ustawie wyraźnie przebija się wola takiej ochrony. Niestety, nie została ona należycie zrealizowana. Unormowania zawarte w tej ustawie są nieprecyzyjne w omawianej materii, co czyni je nieskutecznymi. Nie budzi wątpliwości, że ochrona mienia ruchomego zasługuje na właściwą ochronę prawną, przynajmniej na poziomie regulacji służących ochronie mienia nieruchomego. To wymaga jednak właściwie ukształtowanej materii normatywnej poświęconej ochronie mienia ruchomego. Jak się zdaje, w prawie administracyjnym najwłaściwszym aktem realizującym to założenie jest ustawa o ochronie osób i mienia. Ta jednak nie spełnia oczekiwanych standardów ochrony mienia ruchomego.

W obecnym stanie regulacji trudno jest mówić o konkretnych postulatach *de lege ferenda*. Możliwość takiego wnioskowania byłaby możliwa wobec regulacji w części niedokładnej, bądź spornej. Tymczasem, ustawa o ochronie osób i mienia z jednej strony pomija kwestię ochrony mienia ruchomego, z drugiej wprowadza ochronę jego transportu zachowując przy tym znaczny stopień niekonsekwencji. Ponadto, w sposób niezrozumiały skupia się na ochronie wyłącznie przed działaniami znajdującymi bezprawność karnoprawną. Ochrona mienia ruchomego została uregulowana w omawianej ustawie w sposób niekompletny, a niekiedy wręcz wadliwy.

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że nie wystarczy sformułować kilku postulatów usprawniających. Potrzebne jest gruntowne podejście do regulacji ochrony mienia ruchomego w ustawie o ochronie osób i mienia. To wymaga przede wszystkim zrozumienia istoty rzeczy i wprowadzenia kategorii poznawczych, z których jedna będzie się odnosić do mienia ruchomego. Rozróżnienie mienia nieruchomego od mienia ruchomego będzie dopiero podstawą do kształtowania pozostałych elementów skutecznej ochrony, w tym form i środków. To skłania do ogólnej refleksji o potrzebie zgłoszenia postulatu rewizji obowiązującej ustawy o ochronie osób i mienia.