

**Anna Hernacka-Janikowska**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0003-2393-8950

annahernacka@interia.pl

## **Służba Ochrony Państwa – analiza działalności instytucji ochrony prawa**

### **Wstęp**

W polskim systemie instytucjonalnym funkcjonuje wiele służb, instytucji i organów, które wykonują zadania z szeroko rozumianego zakresu bezpieczeństwa. Jedną z najważniejszych struktur ochrony prawa jest jednolita, umundurowana i uzbrojona instytucja Służba Ochrony Państwa, która jest formacją powołaną do ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom.

Potrzeba ochrony osób piastujących najważniejsze państwowe stanowiska zrodziła się w 1918 r. Kluczową datą był rok 1922, w którym doszło do zamachu na pierwszego prezydenta Polski Gabriela Narutowicza. Po upływie dwóch lat ówczesny minister spraw wewnętrznych, powołał do życia formację, która właściwa była w przedmiocie ochrony prezydenta<sup>1</sup>. Niemniej w wyniku zmian organizacyjnych utworzono Oddział Zamkowy z wcześniejszych struktur Kompanii Zamkowej, zamkowego plutonu samochodowego zamkowego plutonu żandarmerii oraz zamkowej stajni. Wobec tego „(...) pluton żandarmerii skupiał się na ochronie głowy państwa, Kompania Zamkowa zaś na ochronie jego siedziby oraz na funkcjach reprezentacyjnych”<sup>2</sup>. Osoby służące w niniejszym oddziale dysponowali prawem do noszenia specjalnej odznaki, która wyróżniała formację spośród innych struktur. Tak wykreowana jednostka funkcjonowała do momentu wybuchu II wojny światowej<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Historia*, <https://www.sop.gov.pl/pl/o-sluzbie/historia/historia-sop/201,Historia.html> (data dostępu: 23.05.2020).

<sup>2</sup> T. Zawistowski, *Orły Kampanii Zamkowej*, s. 61, <http://www.polska1918-89.pl/pdf/orly-kompanii-zamkowej,2060.pdf> (data dostępu: 23.05.2020).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Pierwszą samodzielną instytucją, która podlegała bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych, było Biuro Ochrony Rządu, powołane do życia w grudniu 1956 r. Ważnym momentem w działalności Biura Ochrony Rządu była zmiana funkcjonariuszy w żołnierzy, którzy nadal podlegali ministrowi spraw wewnętrznych. W wyniku zmian legislacyjnych i wdrożenia ustawy o działach administracji rządowej, koniecznym było ujednoczenie formacji podlegających bezpośrednio Ministerstwu Obrony Narodowej, a tym samym ustalenie statusu Biura Ochrony Rządu. W związku z zaistniałymi zmianami Biuro Ochrony Rządu działało na podstawie ustawy z 16 marca 2001 r.<sup>4</sup>

10 października 2017 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy dotyczący powołania do życia nowej instytucji ochronnej – Służby Ochrony Państwa<sup>5</sup>. Miała ona zastąpić dotychczasowo funkcjonujące Biuro Ochrony Rządu. Z uzasadnienia wynikało, że zmiany instytucjonalne determinowane są zmieniającymi się zagrożeniami dla bezpieczeństwa osób i obiektów, które mają szczególne istotne znaczenie dla prawidłowo funkcjonującego państwa. Ponadto, jak podnosili autorzy projektowanej ustawy, audyt przeprowadzony w Biurze Ochrony Rządu w grudniu 2015 r. przedstawił szereg zaniedbań wynikających m.in. z braku finansowania tejże instytucji, jak również z powodu niemodernizowania jednostki<sup>6</sup>. W kontekście wniesionego projektu wnioskodawcy uznali, że „ustawa o nowej formacji ochronnej – Służby Ochrony Państwa, zwanej dalej SOP, stanowi odpowiedź na potrzeby praktyki działań ochronnych, a przede wszystkim zagwarantuje skuteczność oraz niezawołność działań formacji odpowiedzialnej za ochronę osób i obiektów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa”<sup>7</sup>.

8 grudnia 2017 r. w trzecim czytaniu na posiedzeniu Sejmu w wyniku głosowania uchwalono projekt ustawy w proporcjach głosów 265 za przyjęciem ustawy do 175 przeciw<sup>8</sup>. Następnie 21 grudnia 2017 r. Senat nie wniósł o poprawki, a ustawa została przedłożona 22 grudnia 2017 r. prezydentowi, który podpisał ją 9 stycznia 2018 r.<sup>9</sup>

Najistotniejsze zmiany, które związane są z powołaniem do życia nowej instytucji ochrony, to przede wszystkim:

- zmiana procedur dotyczących obejmowania ochroną,
- prawo do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- rozszerzenie kręgu obiektów służących członkom Rady Ministrów, które obejmowane są ochroną,

<sup>4</sup> *Historia*, <https://www.sop.gov.pl/pl/o-sluzbie/historia/historia-sop/201,Historia.html...>

<sup>5</sup> *Rządowy projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=1916> (data dostępu: 25.02.2020).

<sup>6</sup> *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Służbie Ochrony Państwa*, s. 1, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916> (data dostępu: 25.02.2020).

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>8</sup> Łącznie głosowało 440 posłów, natomiast nie zagłosowało 20 posłów.

<sup>9</sup> *Rządowy projekt ustawy...*

- dookreślenie kręgu osób wchodzących w skład delegacji zagranicznych, które obejmowane są ochroną,
- przyznanie Służbie Ochrony Państwa prawa do uzyskiwania wsparcia ze strony innych formacji,
- nadanie Komendantowi Służby Ochrony Państwa statusu centralnego organu administracji rządowej,
- możliwość poddawania kandydatów i funkcjonariuszy badaniom psychofizjologicznym,
- wprowadzenie rozwiązań podnoszących możliwość egzekwowania dyscypliny w służbie<sup>10</sup>.

Warto zwrócić również uwagę na samą konstrukcję omawianych aktów normatywnych. Ustawa o Biurze Ochrony Rządu z 16 marca 2001 r. liczyła bowiem 151 artykułów, podczas gdy ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa liczy 392 artykuły. Jest to pewnego rodzaju odzwierciedlenie dynamiki zmian prawnych w przedmiocie omawianej instytucji. Zmiana liczebności artykułów niniejszych ustaw świadczyć może o istotności zmiany przepisów wynikających chociażby z rozszerzenia kompetencji nowej struktury Służby Ochrony Państwa.

## **Zadania**

Do dotychczasowych zadań Biura Ochrony Rządu należała przede wszystkim ochrona „1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych, 2) innych osób ze względu na dobro państwa, 3) byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (...), 4) delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 5) polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, 6) obiektów i urzędzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania, 7) prowadzenie rozpoznawania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu, 8) obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Powstanie Służba Ochrony Państwa, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosc/16386,Powstanie-Sluzba-Ochrony-Panstwa.html>.

<sup>11</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2001 r., Nr 27 poz. 298), art. 2 ust. 1 pkt 1–8.

Na mocy ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa zadania niniejszej formacji zostały rozszerzone m.in. o czynności polegające na rozpoznawaniu i zapobieganiu przestępstwom określonego rodzaju. Zgodnie z ustawą do najważniejszych zadań ochronnych Służby Ochrony Państwa należy „(...) 1) ochrona: a) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych, b) byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1992), c) osób posiadających status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych, wchodzących w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, d) innych osób ze względu na dobro państwa, e) obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz wskazanych w decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych innych obiektów stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, zwanych dalej »siedzibami członków Rady Ministrów«, z wyłączeniem obiektów służących Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości, f) placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej wskazanych w decyzji, o której mowa w art. 4 ust. 8”<sup>12</sup>.

Jak wynika z uzasadnienia projektu proponowanej ustawy, celem modyfikacji zadań instytucji było przede wszystkim skorygowanie dotychczasowych zadań wykonywanych przez Biuro Ochrony Rządu, jak również wzmocnienie działalności instytucji poprzez włączenie do jej katalogu nowych zadań, które w pełni przyczyniłyby się do efektywnego wykonywania czynności Służby Ochrony Państwa.

O istotności powyższego zadania z zakresu wykrywania i zapobiegania przestępczości świadczy fakt zredefiniowania statusu/istoty instytucji. Wobec powyższego, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa, uznaje się, że „Służba Ochrony Państwa jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom”<sup>13</sup>. W poprzednim brzmieniu Biuro Ochrony Rządu było jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, która wykonywała zadania związane z ochroną osób, obiektów i urządzeń<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 138), art. 3, ust. 1, lit. a–f.

<sup>13</sup> Ibidem, art. 2, ust. 1.

<sup>14</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu..., art. 1 ust. 1.

W kontekście nowych kompetencji wskazać należy na dwa istotne rozwiązania. Pierwszy z nich to „rozpoznawanie i zapobieganie przestępstwom przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, przestępstwom przeciwko życiu lub zdrowiu, przestępstwom przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu, przestępstwom przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przestępstwom przeciwko wolności, przestępstwom przeciwko czci i nietykalności cielesnej, przestępstwom przeciwko porządkowi publicznemu, zamachom i czynnej napaści skierowanym przeciwko osobom, o których mowa w pkt 1 lit. a–d, oraz przeciwko bezpieczeństwu obiektów, o których mowa w pkt 1 lit. e, z wyłączeniem dotyczących tych obiektów przestępstw przeciwko ochronie informacji”<sup>15</sup>. Drugie rozwiązanie wprowadzone na mocy ustawy o SOP to „rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie popełnianych przez funkcjonariuszy SOP, zwanych dalej »funkcjonariuszami«, i pracowników SOP przestępstw określonych w art. 228, art. 229, art. 231, art. 265 i art. 266 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r., poz. 2204 oraz z 2018 r., poz. 20), zwanej dalej »Kodeksem karnym«, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, a także, w zakresie wynikającym z art. 11j ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz.U. poz. 491, z późn. zm.), funkcjonariuszy i pracowników Policji i Straży Granicznej lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej”<sup>16</sup>. Prowadzenie rozpoznania o charakterze pirotechniczno-radiologicznym obiektów Sejmu i Senatu pozostało w tym samym brzmieniu jak w ustawie o Biurze Ochrony Rządu<sup>17</sup>.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, przekształcenie zadań miało przede wszystkim na celu intensyfikację efektywności wykonywanych czynności oraz poszerzenie kompetencji<sup>18</sup>.

Istotną zmianą było również zmodyfikowanie przepisów prawnych związanych z procedurą podejmowania działań ochronnych. Obecnie to Komendant Służby Ochrony Państwa podejmuje m.in. decyzje o zakresie działań ochronnych<sup>19</sup>, podczas gdy w poprzednim stanie prawnym osobą decyzyjną w tym zakresie był minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>20</sup>. Przesłanką dla tego rozwiązania było przede wszystkim przeświadczenie o posiadaniu większej wiedzy na temat zagrożeń przez Komendanta Służby Ochrony Państwa, aniżeli przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Ibidem, art. 3, pkt 2.

<sup>16</sup> Ibidem, art. 3, pkt 3.

<sup>17</sup> Ibidem, art. 3, pkt 4.

<sup>18</sup> *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, s. 11.

<sup>19</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa..., art. 4, ust. 5.

<sup>20</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu..., art. 2 ust. 3.

<sup>21</sup> *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, s. 6.

## Organizacja

Istotne zmiany wdrożone zostały również na płaszczyźnie organizacyjnym. Jednym z ważnych zapisów jest nadanie Komendantowi Służby Ochrony Państwa statusu centralnego organu administracji rządowej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych<sup>22</sup>. Jest on organem koordynującym i sprawującym kierownictwo nad Służbą Ochrony Państwa. Dotychczas, a więc do czasu powołania do życia omawianej formacji, szef Biura Ochrony Rządu podlegał ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Rozwiązanie takie ma, co do zasady sprzyjać procesowi decyzyjnemu poprzez jego usprawnienie i przyspieszenie<sup>23</sup>. Zarówno na wniosek Komendanta Służby Ochrony Państwa, jak i szefa Biura Ochrony Rządu zastępców powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>24</sup>.

Modyfikacja przepisów dotyczy również kwestii powoływania i odwoływania Komendanta Służby Ochrony Państwa. W poprzednim stanie prawnym szef Biura Ochrony Rządu powoływany był i odwoływany przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>25</sup>. W obecnym kształcie, podobnie jak w poprzednim rozwiązaniu prawnym, Komendant Służby Ochrony Państwa, powoływany i odwoływany jest przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ale w uzgodnieniu z prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup>.

Rozszerzeniu poddano katalog wykonywanych zadań Służby Ochrony Państwa, którą kieruje Komendant. Analogicznie do poprzedniego brzmienia ustawy o Biurze Ochrony Rządu, formacja ta wykonuje swoje zadania poprzez organizowanie ochrony, prowadzenie polityki kadrowej oraz określaniu i wykonywaniu programu szkoleniowego funkcjonariuszy i doskonalenie zawodowego pracowników, jak również współdziałania z centralnymi organami administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi, podległymi i nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub ministra obrony narodowej, a także innymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych zadań<sup>27</sup>.

Niemniej katalog ten został uzupełniony o trzy dodatkowe elementy związane z wykonywaniem zadań przez Służbę Ochrony Państwa. Komen-

<sup>22</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa..., art. 9 ust. 1.

<sup>23</sup> *Powstanie Służba Ochrony Państwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16386,Powstanie-Sluzba-Ochrony-Panstwa.html> (data dostępu: 20.05.2002).

<sup>24</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa..., art. 11 ust. 2; ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu..., art. 6 ust. 4.

<sup>25</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu..., art. 6 ust. 3.

<sup>26</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa..., art. 11 ust. 1.

<sup>27</sup> *Ibidem*, art. 14 pkt 1–4; ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu..., art. 7 ust. 1–4.



dant zapewnia sprawne i efektywne wykonywanie zadań formacji poprzez „(...) 5) współdziałanie z organami i służbami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień oraz odrębnych przepisów; 6) zapewnienie przestrzegania dyscypliny służbowej przez funkcjonariuszy; 7) określanie oraz zapewnienie przestrzegania zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy”<sup>28</sup>.

Mając na uwadze istotność podejmowanych działań przez wcześniej funkcjonujące Biuro Ochrony Rządu i obecną Służbę Ochrony Państwa rozbudowaniu uległ katalog wykonywanych czynności. Aktualnie Służba Ochrony Państwa podejmuje nie tylko działania administracyjno-porządkowe, jak miało to miejsce w przypadku Biura Ochrony Rządu, ale również czynności operacyjno-rozpoznawcze, które mają na celu pozyskanie informacji na temat zagrożeń osób i obiektów chronionych, jak również rozpoznawania i zapobiegania wcześniej wspomnianym przestępstwom<sup>29</sup>. Jest to nowy zapis, w którym wprost przypisano tego rodzaju podejmowane działania, bowiem we wcześniejszym porządku prawnym Biuro Ochrony Rządu wykonywało czynności jedynie administracyjno-porządkowe oraz działania profilaktyczne<sup>30</sup>. Niemniej, jak wynika również z uzasadnienia projektowanej ustawy, „w dotychczasowej ustawie, regulującej funkcjonowanie BOR służba ta uprawniona została do prowadzenia działań profilaktycznych, wprowadzie częściowo zbliżonych do czynności operacyjno-rozpoznawczych, jednak niewystarczających z perspektywy specyfiki obecnych zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa i niedookreślonych ustawowo”<sup>31</sup>. Jest to istotne uprawnienie z punktu widzenia funkcjonowania instytucji bezpieczeństwa, ponieważ nieliczne służby mogą podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze, jak np. Policja czy służby specjalne.

Zgodnie z uzasadnieniem, „powyższe rozwiązania wymagać będą zwiększenie stanu etatowego formacji, a także poprawy przeszkolenia jej funkcjonariuszy”<sup>32</sup>. Stwierdzenie to koresponduje jednocześnie z uznaniem, że „dotychczasowa praktyka działań BOR pokazała, że jest to zbyt mała formacja, niedysponująca wystarczającymi siłami i środkami dla w pełni efektywnej ochrony tych przedstawicielstw”<sup>33</sup>. Ustawodawca niewątpliwie miał intencję zwiększenia liczebności funkcjonariuszy SOP i intensyfikację uprawnień i umiejętności ich uprawnień, jednak na przestrzeni ostatnich lat widoczna była wyraźna dychotomia pomiędzy tym „jak powinno być”, a tym „jak jest”. Jak wynika z informacji medialnych, „kierowcy Służby Ochrony Państwa

<sup>28</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa..., art. 14, ust. 5–7.

<sup>29</sup> Ibidem, art. 19 ust. 1, pkt 1–2.

<sup>30</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu..., art. 12, ust. 1.

<sup>31</sup> *Uzasadnienie do rządowego projektu...*, s. 4.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>33</sup> Ibidem.

spowodowali w 2018 roku nawet dwa razy więcej wypadków i kolizji niż funkcjonariusze rozwiązanej formacji BOR w roku 2017<sup>34</sup>.

Ponadto, analizując zapisy raportu Rzecznika Praw Obywatelskich sporządzonych na lata 2016–2018, zauważyć można wątpliwości co do wykonywania podstawowych zadań przez funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa. Jak zaznacza się w raporcie, funkcjonariusze m.in. Służby Ochrony Państwa podejmowali działania uniemożliwiające odbywanie legalnego zgromadzenia i pokojowych manifestacji. Według dokumentu, „monitorując odbywane na terenie całego kraju zgromadzenia publiczne Rzecznik z niepokojem przyjmował informacje z których wynikało, że policja, czy też straż leśna, SOP (BOR) podejmowały czynności wobec pokojowo manifestujących, które uniemożliwiały im korzystanie z wolności zgromadzeń, w tym także stosowali sankcje wobec uczestników pokojowych zgromadzeń, stosowali środki przymusu bezpośredniego”<sup>35</sup>. Jak zauważa również Łukasz Iluk „ograniczenia wolności zgromadzeń mają miejsce wtedy, gdy nieuzasadniona ingerencja państwa w tę konstytucyjną wolność powoduje istotną dolegliwość dla jej adresatów. W takich wypadkach działanie państwa w nadmierny sposób wpływa negatywnie na możliwość wykonywania tego prawa”<sup>36</sup>.

Nawiązując do aspektu analizy działalności Służby Ochrony Państwa, wskazać również należy na dokumenty związane ze sprawozdaniem za lata ubiegłe oraz na wyznaczone cele przyszłościowe. Jak wynika z raportu z działalności Służby Ochrony Państwa za rok 2019, głównym celem formacji było „zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszym osobom i obiektom w państwie”<sup>37</sup>. Według niniejszego raportu ocena realizacji zadań w oparciu o wyznaczony cel została określona na poziomie 100%. Zaznaczyć jednak należy, że wartość ta uzależniona jest od czterech mierników, które stanowi kolejno: wskaźnik skuteczności prowadzenia działań ochrony osób, wskaźnik skuteczności działań ochrony obiektów, wskaźnik skuteczności prowadzenia rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego oraz rozpoznania biochemicznego i sanitarnego oraz wskaźnik skuteczności rozpoznania i analizy potencjalnych zagrożeń działań ujętych w art. 3 pkt 1 lit. a–d ustawy o SOP<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> M. Rachwalska, *SOP na kolizyjnym kursie. Dwa razy więcej zdarzeń niż BOR*, <https://www.infosecurity24.pl/rosnie-liczba-wypadkow-i-kolizji-z-winy-kierowcow-sop> (data dostępu: 26.02.2020).

<sup>35</sup> *Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016–2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2018, s. 198.

<sup>36</sup> Ł. Iluk, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny a konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń – prawna problematyka utrwalania obrazu na potrzeby organów ścigania w świetle niemieckiego prawa o zgromadzeniach*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45, s. 58.

<sup>37</sup> *Plan działalności Służby Ochrony Państwa na rok 2019*, Biuletyn Informacji Publicznej SOP, <https://www.sop.gov.pl/bip/wolnytekst/564,Plany-dzialalnosci-sprawozdania-oswiadczenia.html> (data dostępu: 20.05.2020).

<sup>38</sup> Ostatni wskaźnik nawiązuje do ochrony prezydenta, marszałka sejmu, marszałka senatu, prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych



Natomiast drugi dokument nawiązuje do planu działalności Służby Ochrony Państwa na rok 2020. W tej części dokumentu za najważniejszy cel do realizacji w 2020 r. przewidziano zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Najistotniejsze mierniki służące realizacji celu to kolejno: wskaźnik sprawności działania Służby Ochrony Państwa, wskaźnik skuteczności prowadzenia działań ochrony osób, wskaźnik skuteczności prowadzenia działań ochrony obiektów, wskaźnik skuteczności działań ochronnych związanych z ochroną polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami RP oraz wskaźnik skuteczności wsparcia działań ochronnych.

Dla realizacji wyżej wymienionych zadań niezbędne jest również wskazanie na najważniejsze dokumenty strategiczne, które związane są z omawianą problematyką. I tak przywołać należy, na podstawie analizowanego dokumentu, m.in. *Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Strategię Sprawne Państwo 2020, Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020* oraz przedmiotową ustawę z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa<sup>39</sup>.

## **Funkcjonariusze**

Oprócz zakresu przedmiotowego, a więc podejmowanych działań i zadań, należy zwrócić uwagę na zakres podmiotowy, czyli osoby, które te czynności wykonują. Zmiany ustawowe miały na celu przede wszystkim wdrożenie możliwości przeprowadzania wcześniej wspomnianych czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczym oraz administracyjno-porządkowych. Jednak aby funkcjonariusze mieli możliwość w pełni realizować powierzone czynności, muszą odznaczać się odpowiednią wiedzą i umiejętnościami oraz doświadczeniem w przeprowadzaniu tego typu zadań. Wobec tego w uzasadnieniu do projektu ustawy odczytać można, że „celem umożliwienia pozyskiwania doświadczonych funkcjonariuszy z innych formacji wprowadza się normę umożliwiającą przeniesienia do służby w SOP, wykazujących predyspozycje do tej służby funkcjonariuszy: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Więziennej, Służby Celno-Skarbowej lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego”. Jest to

---

oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych, byłych prezydentów, osób posiadających status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych, wchodzących w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium RP, jak również innych osób ze względu na dobro państwa.

<sup>39</sup> *Plan działalności Służby Ochrony Państwa na rok 2020*, Biuletyn Informacji Publicznej SOP, <https://www.sop.gov.pl/bip/wolnytekst/564,Plany-dzialalnosci-sprawozdania-oswiadczenia.html> (data dostępu: 20.05.2020).

pewnego rodzaju pokłosie proponowanej zmiany ustawowej dotyczącej konieczności zwiększenia zasobu podmiotowego, a więc zatrudnienia większej ilości funkcjonariuszy.

Z kolei zakres wykonywanych czynności przez funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa został odpowiednio zwiększony w wyniku zmian ustawowych. Dodano bowiem nowe zadania, które stanowią następstwo rozszerzenia kompetencji działalności instytucji. Wobec niniejszego funkcjonariusz Służby Ochrony Państwa, tak samo jak we wcześniejszej strukturze Biura Ochrony Rządu, ma prawo do wydawania poleceń osobom opuszczenia pojazdu, zatrzymania pojazdu oraz usunięcia pojazdu z miejsca postoju w sytuacji, gdy zachowanie tych osób stwarza lub może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób lub obiektów, które podlegają ochronie Służby Ochrony Państwa. Dodatkowym zapisem w ustawie o Służbie Ochrony Państwa jest dodanie sformułowania związanego z możliwością wydania polecenia usunięcia innych urządzeń lub oddania ich do depozytu<sup>40</sup>.

Funkcjonariusze Służby Ochrony Państwa, podobnie jak funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu, mogą dokonywać legitymowania osób celem ustalenia ich tożsamości. Zapis ten w wyniku wdrożenia przedmiotowej ustawy rozszerzono o zapis sytuacyjny, z którego wynika, że legitymowanie to może nastąpić w szczególności identyfikacji osób, które mogą stworzyć bezpośrednie zagrożenie dla osób lub obiektów, które podlegają ochronie instytucji na mocy art. 3 ustawy o Służbie Ochrony Państwa<sup>41</sup>.

Nowym zapisem w niniejszej ustawie jest możliwość dokonywania przez funkcjonariuszy kontroli bezpieczeństwa osób wchodzących na teren obiektów, o których mowa w ustawie, środków transportu lądowego, powietrznego lub wodnego służących do przewozu osób ochraniających, tras ich przejazdu, pojazdów, bagaży, przesyłek, pomieszczeń oraz obszaru. Co więcej, przepis tego artykułu został uzupełniony przez ustawodawcę poprzez dookreślenie form w jakich może odbyć się ta kontrola, a więc poprzez kontrolę manualną, za pomocą środków technicznych, sprawdzenia biochemicznego oraz z wykorzystaniem psów służbowych<sup>42</sup>.

Innym zmodyfikowanym ustawowo przepisem jest art. 21 pkt 5. We wcześniejszej formie, a więc w czasie obowiązywania ustawy o Biurze Ochrony Rządu, istniał zapis mówiący o prawie funkcjonariuszy do zatrzymywania osób stwarzających w oczywisty sposób zagrożenie bezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia, a także osób, które w sposób rażąco naruszają porządek publiczny<sup>43</sup>. Obecnie natomiast przekształceniu uległo nie tylko samo sformułowanie „zatrzymania”, które zostało zastąpione przez usta-

<sup>40</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa..., art. 21, pkt 1, ust. a–d.

<sup>41</sup> Ibidem, art. 21, pkt 2.

<sup>42</sup> Ibidem, art. 21, pkt 4.

<sup>43</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu..., art. 13, ust. 1, pkt 5.

wodawcę formułą „ujęcia”. Zmiana ta dotyczy również rozszerzenia zapisu o instytucje, które właściwe są w przedmiotowej kwestii. I tak, zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 5, funkcjonariusz Służby Ochrony Państwa ma prawo ujmować osoby, które stwarzają bezpośrednie zagrożenie życia ludzkiego i zdrowia, jak również zagrożenie dla mienia chronionego w celu niezwłocznego oddania tych osób funkcjonariuszom Policji lub innym właściwym organom<sup>44</sup>.

Bez zmian natomiast pozostały zapisy ustawowe dotyczące możliwości żądania udzielenia pomocy przez funkcjonariuszy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego i innych jednostek gospodarczych, które prowadzą działalność z zakresu użyteczności publicznej. Jednocześnie ustawodawca zawarł obowiązek wyżej wymienionych instytucji udzielenia takiej pomocy<sup>45</sup>. Ponadto funkcjonariusze mają prawo zwracać się o pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych lub w nagłych przypadkach, do każdej innej osoby z prośbą o udzielenie takiej pomocy<sup>46</sup>.

Nowym zapisem w ustawie o Służbie Ochrony Państwa jest ostatni punkt art. 21, wynikający z rozszerzenia zakresu wykonywanych zadań przez omawianą instytucję. Zgodnie z powyższym, funkcjonariusze mają prawo „obserwować i rejestrować przy użyciu środków technicznych obraz zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych wykonywanych na podstawie ustawy – również rejestrować dźwięk towarzyszący tym zdarzeniom, a także obserwować i rejestrować przy użyciu środków technicznych obraz zdarzeń w obiektach ochraniających lub wokół tych obiektów, w uzgodnieniu z ich administratorami, oraz w miejscach zamieszkania osób ochraniających w zakresie uzgodnionym z tymi osobami i niezbędnym do realizacji zadań, o których mowa w art. 3 pkt 1–3”<sup>47</sup>.

Uznać należy, że ustawodawca dokonał znaczącej korekty przepisów prawnych dotyczących uprawnień funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa w trakcie wykonywania czynności służbowych. Mając na uwadze liczne zmiany tychże zapisów, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wnioski do ministra spraw wewnętrznych i administracji, wskazując na wątpliwości dotyczące konstytucyjności zapisów ustawowych związanych z brakiem określenia granic kontroli przeprowadzanej przez funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa..., art. 21, pkt 5.

<sup>45</sup> Ibidem, art. 21, pkt 6.

<sup>46</sup> Ibidem, art. 21, pkt 7.

<sup>47</sup> Ibidem, art. 21, pkt 8.

<sup>48</sup> *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa powinna być zmieniona, jeszcze przed wejściem w życie. Chodzi o przepisy dotyczące przeprowadzenia kontroli osobistej*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-sluzbie-ochrony-panstwa-powinna-byc-zmieniona-jeszcze-przed-wejsciem-w-zycie> (data dostępu: 22.05.2020).

Istotną kwestią związaną z utworzeniem Służby Ochrony Państwa jest również zmiana uposażenia funkcjonariuszy instytucji. Jak wynika bowiem z raportu dotyczącego wyników kontroli *Realizacja programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020*, to właśnie Służba Ochrony Państwa odnotowała najwyższy wzrost zarobków w porównaniu do pozostałych analizowanych instytucji<sup>49</sup>. Według raportu wzrost odnotowano z poziomu 4328,77 zł w roku 2016 do poziomu 5039,87 zł w roku 2018, co stanowi 16,4%. Ponadto zmniejszył się nieznacznie stan zatrudnienia funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa z poziomu 1958 osób zatrudnionych do 1941. Jest to spadek o 17 funkcjonariuszy, co stanowi odpowiedni 0,9%<sup>50</sup>. Zaznaczyć również należy, że Służba Ochrony Państwa stanowi również przedmiot kontroli Najwyżej Izby Kontroli w roku 2020, której wyniki zostaną opublikowane w 2021 r.<sup>51</sup>

## Podsumowanie

Jak zaznaczyli Jacek Lipski i Urszula Nalaskowska, „sami politycy wsłuchani w głos opinii publicznej, zwłaszcza przed wyborami, adaptując całkowicie poglądy o bezużyteczności Biura Ochrony Rządu, przedstawiają postulaty czy wręcz obietnice jego likwidacji. W ich mniemaniu przyczyniłoby się to do zaoszczędzenia środków publicznych, zmniejszenia i tak nadmiernie rozbudowanej administracji”<sup>52</sup>. Z tego wynika, że debata na temat istotności instytucji w polskim systemie instytucjonalnym nie była ugruntowana. Potwierdzeniem dla tego stwierdzenia mogą być wyniki badań przeprowadzone w 2017 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej na temat oceny instytucji publicznych. W raporcie zauważono, że 43% ankietowanych wyraziło negatywną opinię na temat funkcjonowania omawianej instytucji, natomiast 22% jest pozytywnego zdania<sup>53</sup>. Mimo dość licznych negatywnych opinii na temat funkcjonowania Biura Ochrony Rządu, nie sposób odmówić instytucji ważnego miejsca i wiodącej roli w systemie bezpieczeństwa państwa, a w szczególności w zakresie ochrony najważniejszych osób w państwie<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> *Informacja o wynikach kontroli „Realizacja programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019, s. 12.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>51</sup> *SOP i KSRG na tegorocznej liście planów NIK*, <https://www.infosecurity24.pl/sop-i-kserg-na-liscie-planow-nik-na-2020-rok> (data dostępu: 21.05.2020).

<sup>52</sup> J. Lipski, U. Nalaskowska, *Status Biura Ochrony Rządu – instytucji bezpieczeństwa wewnętrznej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2009, nr 1–2, s. 43.

<sup>53</sup> *Oceny instytucji publicznych*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017, s. 12.

<sup>54</sup> K. Meszyński, *Biuro Ochrony Rządu elementem systemu bezpieczeństwa państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. XVII, z. 5, cz. 1, s. 155.

Należy również podkreślić fakt, że na przestrzeni ostatnich lat doszło do kilku wydarzeń, które były zabezpieczane przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu. Mowa tu m.in. o organizacji Szczytu Północnoatlantyckiego w Warszawie, organizacji Światowych Dni Młodzieży wraz z wizytą papieża Franciszka. Zdaniem Katarzyny Matysek „należy podkreślić, że powyższe działania były realizowane w obliczu wysokiego poziomu zagrożenia bezpieczeństwa. Skuteczne przeprowadzenie powyższych zabezpieczeń było możliwe dzięki profesjonalnemu przygotowaniu poprzez ewoluujący proces szkolenia, w ramach którego kładziony jest nacisk na identyfikację funkcjonariuszy z formacją oraz precyzyjne wskazanie celów do jakich dąży”<sup>55</sup>.

Powyższe stwierdzenia potwierdzają kluczową rolę Biura Ochrony Rządu, która prawidłowo wypełniała swoje ustawowe zadania. Nie ma wątpliwości co do tego, że instytucje chroniące najważniejsze osoby i obiekty w państwie powinny być wyposażone w efektywne i skuteczne narzędzia ochronne. Niewątpliwie celem ustawodawcy było wdrożenie przepisów intensyfikujących ochronę osób i obiektów strategicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Jednak, jak zaznacza Elżbieta Ura, refleksji należy poddać, czy przeprowadzenie audytu, a co za tym idzie – wykazania wątpliwości i zastrzeżeń co do wcześniej funkcjonującej formacji powinno determinować tak daleko podjęte kroki legislacyjne, jakimi były likwidacja Biura Ochrony Rządu oraz ustanowienie nowej formacji ochronnej w postaci Służby Ochrony Państwa.

Istotą audytu jest wszakże wykazanie nieprawidłowości, jednak nie skutkuje on i nie powinien determinować likwidacji instytucji i służb, w których te nieprawidłowości ujawniono. Lepsza byłaby refleksja nad wykrytymi błędami, aby możliwa była wewnętrzna modyfikacja struktury instytucji niż jej całkowita likwidacja<sup>56</sup>.

## Wykaz literatury

- Historia*, <https://www.sop.gov.pl/pl/o-sluzbie/historia/historia-sop/201,Historia.html>.
- Iluk Ł., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny a konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń – prawna problematyka utrwalania obrazu na potrzeby organów ścigania w świetle niemieckiego prawa o zgromadzeniach*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45.
- Informacja o wynikach kontroli „Realizacja programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2019.
- Lipski J., Nalaskowska U., *Status Biura Ochrony Rządu – instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2009, nr 1–2.

<sup>55</sup> K. Matysek, *Adaptacja zawodowa funkcjonariusza w służbie mundurowej na przykładzie Biura Ochrony Rządu*, „Security, Economy & Law” 2017, nr 3, s. 136.

<sup>56</sup> E. Ura, *Likwidacja Biura Ochrony Rządu, utworzenie Służby Ochrony Państwa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87, s. 122.

- Matysek K., *Adaptacja zawodowa funkcjonariusza w służbie mundurowej na przykładzie Biura Ochrony Rządu*, „Security, Economy & Law” 2017, nr 3.
- Meszyński K., *Biuro Ochrony Rządu elementem systemu bezpieczeństwa państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. XVII, z. 5, cz. 1.
- Oceny instytucji publicznych*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017.
- Powstanie Służba Ochrony Państwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16386,Powstanie-Sluzba-Ochrony-Panstwa.html>.
- Plan działalności Służby Ochrony Państwa na rok 2020*, Biuletyn Informacji Publicznej SOP, <https://www.sop.gov.pl/bip/wolnytekst/564,Plany-dzialalnosci-sprawozdania-oswiadczenia.html>.
- Rachwalska M., *SOP na kolizyjnym kursie. Dwa razy więcej zdarzeń niż BOR*, <https://www.infosecurity24.pl/rosnie-liczba-wypadkow-i-kolizji-z-winy-kierowcow-sop>.
- Rządowy projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1916>.
- SOP i KSRG na tegorocznej liście planów NIK*, <https://www.infosecurity24.pl/sop-i-ksrg-na-liscie-planow-nik-na-2020-rok>.
- Ura E., *Likwidacja Biura Ochrony Rządu, utworzenie Służby Ochrony Państwa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87.
- Ustawa o Służbie Ochrony Państwa powinna być zmieniona, jeszcze przed wejściem w życie. Chodzi o przepisy dotyczące przeprowadzenia kontroli osobistej*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-sluzbie-ochrony-panstwa-powinna-byc-zmieniona-jeszcze-przed-wejsciem-w-zycie>.
- Ustawa o Służbie Ochrony Państwa powinna być zmieniona, jeszcze przed wejściem w życie. Chodzi o przepisy dotyczące przeprowadzenia kontroli osobistej*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-sluzbie-ochrony-panstwa-powinna-byc-zmieniona-jeszcze-przed-wejsciem-w-zycie>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Służbie Ochrony Państwa*, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916>.
- Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016-2018. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2018.
- Zawistowski, *Orły Kampanii Zamkowej*, <http://www.polska1918-89.pl/pdf/orly-kampanii-zamkowej,2060.pdf>.

## Summary

### State Protection Service – analysis of the activities of right protection institutions

**Key words:** institution, law, security, officers, state protection, government protection.

The purpose of the article is to show the most important legal changes that accompanied the liquidation of the Government Protection Bureau and the establishment of the State Protection Service in its place. An introductory element is an indication of the historical outline and evolution of the institution



of protection of the most important people in the country. An important starting point for consideration is the indication of the basic premises and arguments related to the desire to liquidate the previously functioning Government Protection Bureau and the establishment of the State Protection Service in its place. In the text, the author compared the shape of the functioning of the State Protection Service and the previously functioning Government Protection Bureau. Particular attention was also paid to changes in the tasks performed by officers and changes in the organizational level of the institution. An additional element is the analysis of the records of documents relating to the report on the functioning of the State Protection Service, as well as those related to the determination of the future objectives of the institution's activities. Also, the article also contains conclusions drawn as a result of the audit of the Supreme Audit Office in connection with the functioning of the service. The summarizing element is an attempt to decide whether the legal changes in the present case in question were correct and whether the functioning of the institution could have been otherwise modified.

