

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA

WYMIAR
LOKALNY I PAŃSTWOWY

REDAKCJA

ARTUR GRUSZCZAK
PIOTR BAJOR

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

131

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA

**WYMIAR
LOKALNY I PAŃSTWOWY**

**REDAKCJA
ARTUR GRUSZCZAK
PIOTR BAJOR**



© Copyright by individual authors, 2020

 Artur Gruszczyk, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

 artur.gruszczyk@uj.edu.pl

 Piotr Bajor, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

 piotr.bajor@uj.edu.pl

Recenzent

dr hab. Marcin Lason, prof. Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Redakcja tekstów w języku polskim

Weronika Werewka

Redakcja tekstów w języku angielskim

Dariusz Rossowski

Projekt okładki

Marta Jaszczyk

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-8138-366-0 (druk)

ISBN 978-83-8138-367-7 (on-line, pdf)

<https://doi.org/10.12797/9788381383677>

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431 27 43, 12 421 13 87

e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:

<https://akademicka.com.pl>

Spis treści

Wstęp	7
DOMINIK SIEKLICKI	
Służba Ochrony Państwa – nowa instytucja w systemie bezpieczeństwa RP.....	11
JACEK WODNICKI	
Transformacja Sił Zbrojnych RP w okresie przynależności do Sojuszu Północnoatlantyckiego	27
GRZEGORZ KASPROWICZ, WOJCIECH M. ZABOŁOTNY, KRZYSZTOF POŹNIAK, AGATA TYBURSKA, JAROSŁAW STRUNIAWSKI	
Commanding a police operation with a Mobile Distribution Point of ICT Infrastructure	43
BARTOSZ A. CZERNICKI	
Polska Policja jako uczestnik międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych – analiza wybranych współczesnych rozwiązań i stopnia ich wykorzystania	55
ANDRZEJ DRZEWIECKI	
Edukacja obronna w systemie bezpieczeństwa państwa	71
DOMINIK JURCZAK	
Komunikacja taktyczna jako skuteczne narzędzie do zapewniania bezpieczeństwa członków zbiorowości	81
MAŁGORZATA KOCHAŃSKA	
Monitoring wizyjny a bezpieczeństwo w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych	93
MACIEJ SZCZUROWSKI	
Bezpieczeństwo społeczności lokalnych a mit bezpiecznego państwa jako zjawiska kulturowe	105
MARCIN KOCZAN	
Polityka energetyczna Polski do 2040 roku – przejaw realizmu czy <i>wishful thinking</i> ?	117
RAFAŁ MIERNIK	
Bezpieczeństwo społeczne jako element warunkujący bezpieczeństwo państwa.....	133
MARTYNA OSTROWSKA	
Bezpieczeństwo ruchu drogowego jako przedmiot badań naukowych.....	151

PIOTR BOGDALSKI

Obszary, obiekty i urzędnienia ważne dla bezpieczeństwa państwa – propozycja modyfikacji systemu obowiązkowej ochrony w zakresie podmiotu wykonującego czynności ochronne	163
---	-----

SABINA OLSZYK

Zadania podmiotów cywilnych w zakresie dyplomacji obronnej. Przykład polskich think tanków.....	187
--	-----

PAWEŁ SZMITKOWSKI

Bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnościami w kontekście funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	203
---	-----

JAKUB ADAMKIEWICZ, LUIZA TRZCIŃSKA

Organizacje pozarządowe w systemie obronnym Polski	217
--	-----

O autorach.....	235
-----------------	-----

Indeks osobowy	239
----------------------	-----

Dominik Sieklucki 

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Służba Ochrony Państwa – nowa instytucja w systemie bezpieczeństwa RP

ABSTRACT: On February 1, 2018, the State Protection Service (SOP), an institution established in place of the Government Protection Bureau (BOR), has started operating. The aims of the paper are to indicate the most important reasons for establishing a new formation, identify the fundamental differences between BOR and SOP, and define the basic features of the State Protection Service as a state institution in terms of law and administration. The author's intention is also to refer to the problem of the location of the SOP in the structure of the administration of order and security in Poland, both in the context of increasing the scope of its powers in relation to the BOR, justifying the thesis about a fundamental change in the position of this formation, which as a guard of a protective nature has gained an actual position making it similar to the group of intelligence (special) services.

KEYWORDS: State Protection Service, Government Protection Bureau, security, intelligence services, state

Uwagi wstępne

Służba Ochrony Państwa (SOP) 1 lutego 2018 roku zastąpiła w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej Biuro Ochrony Rządu (BOR), wpisując się w historię działania formacji ochronnych zapoczątkowaną w Polsce w 1924 roku¹. Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania badawcze związane ze wspomnianą sukcesją:

1. Dlaczego podjęto decyzję o rozwiązaniu BOR i ustanowieniu w jego miejsce SOP?
2. W jakich obszarach (podsystemach) SOP różni się lub jest podobna (identyczna) do BOR?
3. Czy zastąpienie BOR przez SOP w znaczący jakościowy sposób zmieniło usytuowanie tej instytucji w systemie bezpieczeństwa Polski, szczególnie z perspektywy zadań i kompetencji innych organów państwa?

Należy zwrócić uwagę, że opracowania dotyczące BOR² w dużej części uległy dezaktualizacji, a publikacje naukowe dotyczące SOP są nieliczne – jak dotąd analizę nowej służby podjęła Elżbieta Ura³. Ze względu na objętość artykułu nie aspiruję do całościowego, kompleksowego przedstawienia SOP, a ograniczam się do analizy podstawowych zagadnień.

Geneza SOP

Prace nad projektem ustawy powołującej nową instytucję w miejsce BOR były prowadzone w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Początkowo zakładano, że będzie się nazywać Państwowa Służba Ochrony (PSO)⁴. Taką nazwę zawierał projekt ustawy przedstawiony przez MSWiA 23 maja 2017 roku⁵. Podczas posiedzenia 31 lipca

¹ M. Kucharski, *Służby ochrony władz*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 306; G. Pietrek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej, Słupsk 2014, s. 137.

² K. Jałoszyński, *Biuro Ochrony Rządu wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2013; J. Kaczyński, *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 2013, *Monografie Naukowe. Seria Nauki Humanistyczne i Społeczne*.

³ E. Ura, *Likwidacja Biura Ochrony Rządu, utworzenie Służby Ochrony Państwa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87, [on-line:] <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6069.87.08>.

⁴ *Szef MSWiA zapowiada utworzenie nowej elitarnej służby. PSO ma zastąpić BOR*, [on-line:] <https://www.wprost.pl/kraj/10048760/szef-mswia-zapowiada-utworzenie-nowej-elitarnej-sluzby-pso-ma-zastapic-bor.html> – 10 IX 2019.

⁵ *Projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony*, Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652> – 10 IX 2019.

2017 roku Rada Ministrów podjęła jednak decyzję o zmianie nazwy na Służba Ochrony Państwa⁶. Projekt ustawy zawierający tę nazwę wpłynął do Sejmu RP 10 października 2017 roku⁷. Sejm uchwalił ustawę o SOP 8 grudnia 2017 roku, 21 grudnia ustawę zaaprobował Senat RP, a 9 stycznia 2018 roku podpisał ją prezydent RP.

Przyczyny składające się na podjęcie decyzji o rozwiązaniu BOR i powołaniu w jego miejsce nowej instytucji miały zróżnicowany i złożony charakter. Opierając się na formalnych dokumentach (uzasadnieniach do projektów ustaw o PSO i SOP), wypowiedziach polityków Prawa i Sprawiedliwości oraz okoliczności łączących się z ustanowieniem nowej instytucji, przyczyny te można uporządkować w trzy główne grupy.

Po pierwsze wobec BOR przedstawiono w uzasadnieniu do projektu ustawy o SOP liczne zarzuty wskazujące na jego niezdolność do właściwego wykonywania zadań ochronnych. Szef MSWiA Mariusz Błaszczak, przedstawiając projekt ustawy o SOP w Sejmie 9 listopada 2017 roku, używał w tym zakresie dosadnych określeń, stwierdzając m.in.: „Otóż kiedy 2 lata temu objąłem urząd ministra spraw wewnętrznych i administracji, zastałem tę służbę – Biuro Ochrony Rządu – w złym stanie” i mówiąc o „zapaści” tej instytucji⁸. Konkretnie zarzuty zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy zostały sformułowane na podstawie audytu przeprowadzonego w BOR w grudniu 2015 roku i dotyczyły przede wszystkim „dramatycznego niedofinansowania budżetu formacji oraz braku koncepcji modernizacji istniejącej struktury organizacyjnej”⁹. Brak wystarczających środków finansowych według projektu skutkował nie tylko obniżaniem efektywności działań ochronnych, ale również brakami kadrowymi. Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy, stan zatrudnienia w BOR w latach 2008-2015 wynosił 65% stanu etatowego (przykładowo w 2015 roku BOR liczył 1894 funkcjonariuszy, pomimo że stan etatowy zakładał, że w służbie będzie ich 2904)¹⁰.

Po drugie, jak wskazywał Mariusz Błaszczak, przygotowanie projektu ustawy powołującej nową instytucję to również konsekwencja nowej jakościowo koncepcji jej działania zakładającej „podniesienie standardu realizacji działań ochronnych

⁶ *Protokół ustaleń nr 27/2017 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2017 r.*, Kancelaria Prezesa RM, RM-000-27-17, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652/katalog/12434426#12434426> – 11 IX 2019.

⁷ *Projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1916, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa, 10 października 2017.

⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 listopada 2017 r.*, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa 2017, s. 145-146.

⁹ *Projekt ustawy o Służbie...*, s. 167.

¹⁰ *Ibidem*, s. 168.

i zapobiegawczych”¹¹. Środkiem do tego celu miały być przede wszystkim nowe zadania i uprawnienia SOP, nowy model przebiegu służby oraz zmieniony system motywacyjny. Kwestie zadań i uprawnień są przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

Po trzecie sformułowane powyżej przyczyny nie uzasadniają w przekonujący sposób decyzji o rozwiązaniu BOR, ponieważ zmiany w zakresie budżetu, zadań, kompetencji czy struktury organizacyjnej mogły polegać na zreformowaniu istniejącej instytucji. Istotny okazał się wyrażnie emocjonalny stosunek polityków PiS wobec BOR sięgający – jak wskazywały media¹² – swoim źródłem katastrofy rządowego tupolewa z 10 kwietnia 2010 roku, w przypadku której, jak podnosił wiceminister w MSWiA Jarosław Zieliński, BOR popełnił szereg błędów podczas zabezpieczenia podróży prezydenta Lecha Kaczyńskiego, np. nie wyznaczając dowódcy zabezpieczenia czy nie organizując odprawy koordynacyjnej¹³. Na odpowiedzialność BOR za nieodpowiednie przygotowanie lotu do Smoleńska wskazywał również minister Błaszczak, prezentując projekt ustawy o SOP w Sejmie¹⁴. Brak zaufania polityków PiS do BOR z czasem wzrastał, a kluczowy dla podjęcia decyzji o jego rozwiązaniu okazał się wypadek samochodu, którym jechała Prezes Rady Ministrów Beata Szydło, prowadzonego przez funkcjonariusza Biura 10 lutego 2017 roku¹⁵. Zastąpienie BOR nową instytucją wiązało się również z możliwością przeprowadzenia zmian kadrowych – jak wskazuje E. Ura, powołanie SOP pozwalało przyjąć do służby tylko wybranych funkcjonariuszy, a części nie przedstawić propozycji zatrudnienia¹⁶.

Decyzja o rozwiązaniu BOR miała więc podłoże w czynnikach obiektywnych (finansowych, organizacyjnych i funkcjonalnych), ale również subiektywnych, o charakterze psychologicznym, przy czym, jak się wydaje, te drugie miały kluczowe znaczenie, jak bowiem wspomniałem, wymagane zmiany i reformy mogły zostać przeprowadzone poprzez nowelizację ustawy o BOR, a nie uchwalanie nowych regulacji ustawowych i powoływanie nowej instytucji.

¹¹ *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia...*, s. 146.

¹² *Znamy wnioski z audytu w BOR. „Zlekceważono wizytę Lecha Kaczyńskiego w Katyniu”*, [on-line:] <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/535522,znamy-wnioski-z-audytu-w-bor-zlekcewazono-wizyte-lecha-kaczynskiego-w-katyniu.html> – 11 IX 2019.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia...*, s. 146.

¹⁵ S. Ogórek, *Rząd likwiduje BOR. W zamian będzie nowa instytucja*, [on-line:] <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artkul/rzad-likwiduje-bor-w-zamian-bedzie-nowa,161,0,2350497.html> – 11 IX 2019.

¹⁶ E. Ura, *op. cit.*, s. 123.

Analiza komparatystyczna – wprowadzenie

W artykule przedstawiam najważniejsze podobieństwa i różnice między tymi dwiema instytucjami, ograniczając się do czterech obszarów: definicji, zadań, kompetencji i zarysu struktury organizacyjnej. Pomijam natomiast ze względu na objętość tekstu wiele kwestii szczegółowych, będących przedmiotem regulacji ustaw i o BOR, i o SOP, jak służba, korpusy i stopnie, prawa i obowiązki funkcjonariuszy czy kwestie ich uposażenia i odpowiedzialności. Warto jednak zwrócić uwagę, że ustawa o SOP jest dużo bardziej rozbudowanym aktem prawnym niż ustawa o BOR. Składa się bowiem z 392 artykułów, podczas gdy ustawa o BOR zawarta została w 151 artykułach; pięć z nich dotyczyło Straży Marszałkowskiej, która po uchwaleniu ustawy o SOP zaczęła funkcjonować w oparciu o osobną ustawę¹⁷.

Definicje legalne

Z punktu widzenia definicyjnego SOP i BOR cechują się dużym podobieństwem, choć można również zauważyć, że zawarte w ustawach definicje nie są tożsame z materialnego punktu widzenia.

Tabela 1. Definicje legalne SOP i BOR

Art. 2, ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa	Art. 1. ust. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu
SOP jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom	Tworzy się Biuro Ochrony Rządu jako jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formację, zwaną dalej „BOR”, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń

Źródło: Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz. U. 2018, poz. 138; Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. 2001, nr 27, poz. 298.

Jak wynika z zestawienia zawartego w tabeli 1, SOP i BOR łączy ogólny kształt organizacyjny, na który składają się: jednolitość, umundurowanie i uzbrojenie. Różni natomiast zakres wykonywanych zadań. Zadania BOR ograniczały się – w ujęciu definicyjnym – do wykonywania doraźnej ochrony osób, obiektów i urządzeń, natomiast SOP obok zadań o takim charakterze ma zajmować się również rozpoznawa-

¹⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, Dz. U. 2018, poz. 729.

niem i zapobieganiem przestępstwom skierowanym przeciwko ochranianym osobom i obiektom. Definicja wskazuje więc na istotne rozszerzenie zadań SOP o działania o charakterze prewencyjnym oraz rozpoznawczym. Mniej istotna różnica wiąże się z brakiem ochrony urządzeń w przypadku SOP, co jednak należy łączyć z dążeniem do zapewnienia regulacjom prawnym większej przejrzystości i precyzyjności.

Zadania

Problematykę zadań formacji ochronnych rozpatruję na trzech płaszczyznach: podmiotowej, infrastrukturalnej i przedmiotowej. Ujęcie podmiotowe koncentruje się na katalogu ochranianych osób (podmiotów), których zestawienie obejmuje tabela 2.

Tabela 2. Podmiotowy wymiar zadań SOP i BOR

Ochraniany podmiot	SOP	BOR
Prezydent RP	+	+
Marszałek Sejmu RP	+	+
Marszałek Senatu RP	+	+
Prezes Rady Ministrów	+	+
Wiceprezes Rady Ministrów	+	+
Minister właściwy ds. wewnętrznych	+	+
Minister właściwy ds. zagranicznych	+	+
Byli prezydenci RP	+	+
Delegacje państw obcych	+	+
Inne osoby ważne ze względu na dobro państwa	+	+

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli, grupy ochranianych podmiotów nie uległy zmianom, ale należy odnotować jedną istotną różnicę. W ustawie o SOP doprecyzowano kategorię obejmującą delegacje państw obcych, wskazując (w art. 3, pkt 1, lit. d), że ochronie podlegają osoby posiadające „status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych”, podczas gdy ustawa o BOR posługiwała się ogólnikowym określeniem delegacji państw obcych. Należy również odnotować, że ustawa o SOP wprowadziła regulacje (zawarte w stosunkowo obszernym art. 5) pozwalające ochranianym osobom czasowo zrezygnować z ochrony, dodając jednakże pewne ograniczenia w tym zakresie

polegające na tym, że we wskazanych okolicznościach, takich jak stan wyjątkowy czy trzeci lub czwarty stopień alarmowy, nie jest możliwa taka rezygnacja.

Ujęcie infrastrukturalne dotyczące kategorii ochraniających obiektów i obszarów przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Infrastrukturalny wymiar zadań SOP i BOR

Ochraniany obiekt	SOP	BOR
Obiekty służące:		
– Prezydentowi RP,	+	+
– Prezesowi RM,	+	+
– Ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych,	+	+
– Ministrowi spraw zagranicznych,	–	+
– Siedzibie innych członków RM	+	–
Placówki zagraniczne RP	+	+
Obiekty i urzędy o szczególnym znaczeniu	–	+
Rozpoznanie pirotechniczno-radiologiczne Sejmu i Senatu	–	+

Źródło: opracowanie własne.

W tym wymiarze zakres zadań realizowanych przez SOP uległ widocznym zmianom. W porównaniu z BOR Służba Ochrony Państwa otrzymała zadania związane z ochroną siedzib pozostałych, poza wymienionymi w ustawie, członków rządu z wyłączeniem obiektów służących ministrowi sprawiedliwości i ministrowi obrony narodowej, które są ochraniające przez inne instytucje. Zmieniono również przepis dotyczący ochrony placówek zagranicznych. Według art. 2, ust. 1, pkt 5 ustawy o BOR do zadań tej formacji należała ochrona „polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej”. W ustawie o SOP ograniczono się do ogólnej kategorii placówek zagranicznych i wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym premier na wniosek ministra spraw zagranicznych i po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. wewnętrznych wyznacza konkretne obiekty podlegające ochronie. SOP utraciła natomiast zadania związane z rozpoznaniem pirotechniczno-radiologicznym Sejmu i Senatu, które przejęła Straż Marszałkowska. Usunięto kategorię obiektów i urzędów o szczególnym znaczeniu, przyjmując, że jeśli odnosiła się ona do infrastruktury krytycznej, to jej pominięcie w ustawie o SOP należy uznać za racjonalne, ponieważ ochrona obiektów i urzędów o takim charakterze wydaje się wykraczać poza zakres zadań formacji chroniącej tzw. VIP-ów i mieści się w ramach zadań innych instytucji np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).

Natomiast trzeci wymiar zadań SOP – przedmiotowy – jest kategorią nową, ponieważ BOR nie realizował zadań o takim charakterze¹⁸. Zgodnie z art. 3, pkt 2 i 3 SOP realizuje zadania polegające na rozpoznawaniu, zapobieganiu i w pewnych przypadkach wykrywaniu przestępstw. Ustawa rozróżnia dwie kategorie przestępstw w tym zakresie. Pierwszą stanowią przestępstwa przeciwko ochranianym osobom oraz obiektom. Ustawa wymienia w tym zakresie przestępstwa przeciwko: Rzeczypospolitej Polskiej, życiu lub zdrowiu, bezpieczeństwu powszechnemu, bezpieczeństwu w komunikacji, wolności, czci i nietykalności cielesnej, porządkowi publicznemu, a także zamachy i czynną napaść. W przypadku tych przestępstw zadania SOP sprowadzają się do rozpoznawania i zapobiegania. Drugą kategorię stanowią przestępstwa wskazane w *Kodeksie karnym*, popełniane przez funkcjonariuszy SOP w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, takie jak korupcja, nadużycie uprawnień, ujawnienie lub wykorzystanie informacji niejawnych. W przypadku tej grupy przestępstw zadania SOP obejmują obok rozpoznawania i zapobiegania także ich wykrywanie.

Kompetencje

Pod pojęciem kompetencji, zgodnie ze stosowaną w naukach prawnych konstrukcją pojęciową, rozumiem formy prawne wykonywania zadań¹⁹, czyli zespół uprawnień przysługujących organowi państwa (administracji) do realizacji celów (zadań) określonych w ustawie. Funkcjonariusze SOP dla realizacji wskazanych w poprzednim punkcie zadań dysponują rozbudowanymi uprawnieniami, które można dla celów analitycznych podzielić na kategorie wskazane w tabeli 4.

Tabela 4. Kompetencje funkcjonariuszy SOP i BOR

Kompetencje	SOP	BOR
Czynności prewencyjne	+	+
Czynności materialno-techniczne	+	+
Czynności operacyjno-rozpoznawcze	+	–
Czynności informacyjno-analityczne	+	–
Zwracanie się o udzielenie pomocy lub wsparcia	+	+/-

Źródło: opracowanie własne.

¹⁸ A. Misiuk, *Zarys ustroju administracji spraw wewnętrznych w Polsce*, Difin, Warszawa 2018, s. 296.

¹⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 29-30, *Podręczniki Prawnicze*.

W odniesieniu do kompetencji przyznanych funkcjonariuszom SOP i BOR należy odnotować następujące uwagi ogólne. Po pierwsze zakres posiadanych uprawnień, jak i zakres regulacji w tym zakresie w ustawie o SOP jest dużo bardziej rozbudowany i precyzyjny, szczególnie w ramach tej samej kategorii. Po drugie funkcjonariusze SOP dysponują zdecydowanie szerszym zakresem uprawnień. Po trzecie kompetencje są obszarem, w którym wyraźnie można dostrzec daleko idącą jakościową zmianę w sposobie działania formacji ochronnej.

Czynności prewencyjne obejmują różnorodne uprawnienia związane z planowaniem i organizowaniem działań ochronnych, rozpoznawaniem i analizowaniem potencjalnych zagrożeń oraz zabezpieczaniem obiektów. Katalog uprawnień w tym obszarze przysługujących funkcjonariuszom SOP i BOR cechuje się dużym podobieństwem.

Czynności materialno-techniczne to złożona grupa uprawnień funkcjonariuszy, będąca zresztą przedmiotem sporów definicyjnych²⁰. Ograniczając się do minimalistycznej definicji, zgodnie z którą obejmują one uprawnienia polegające nie na stanowieniu, ale na stosowaniu prawa, należy do nich zaliczyć takie kompetencje jak: wydawanie poleceń, legitymowanie, dokonywanie kontroli bezpieczeństwa, sprawdzanie zawartości bagaży, ładunków, środków transportu, ujmowanie osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie czy stosowanie przymusu bezpośredniego i użycie broni palnej zgodnie z ustawą o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²¹. W tym obszarze również zakres uprawnień funkcjonariuszy SOP i BOR cechuje się dużym podobieństwem.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze to grupa uprawnień²², w które wyposażono funkcjonariuszy SOP w związku ze wspomnianą kategorią zadań dotyczących rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw. BOR nie dysponował kompetencjami do prowadzenia tych czynności. Ustawa o SOP stosunkowo obszernie reguluje problematykę prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym w szczególności prowadzenia kontroli operacyjnej, podsłuchu operacyjnego oraz wykorzystywania tajnych współpracowników.

Czynności informacyjno-analityczne również stanowią nowość w przypadku analizowanych formacji ochronnych. Ustawa o BOR przyznawała wprawdzie funkcjo-

²⁰ M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018, s. 145-146.

²¹ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. 2013, poz. 628.

²² A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 25, *Rozprawy Habilitacyjne – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Wydział Prawa i Administracji*, nr 60.

nariuszom Biura uprawnienia do „gromadzenia i przetwarzania informacji mogących wpłynąć na realizację zadań” związanych z wykonywaniem ochrony, lecz przepisy te były bardzo ogólne i cechowały się brakami terminologicznymi i proceduralnymi²³. SOP natomiast – jak podnoszono w projekcie ustawy – celowo wyposażono w rozbudowane uprawnienia związane z pozyskiwaniem, przetwarzaniem i analizowaniem różnorodnych danych i informacji, w tym utrwalaniem obrazu i dźwięku oraz dostępem do różnych baz danych. Argumentowano, że „rozszerzenie uprawnień nowej formacji wpłynie korzystnie na efektywność jej działań. Przestanie być ona uzależniona wyłącznie od informacji uzyskiwanych od innych służb i zyska pewien stopień samodzielności”²⁴. Należy wspomnieć, że przepisy ustawy o BOR (art. 12, ust. 3.) stanowiły, że w zakresie wykonywanych zadań korzysta on z pomocy i informacji uzyskanych przez inne służby: Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencję Wywiadu (AW), Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW), Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową.

Ostatnia grupa uprawnień dotycząca zwracania się o udzielenie pomocy lub wsparcia również uległa znaczącemu rozbudowaniu w ustawie o SOP. W ustawie o BOR tego zagadnienia dotyczyły tylko dwa przepisy dające Biuru możliwość żądania lub zwracania się o pomoc do instytucji państwowych, administracji publicznej, jednostek gospodarczych czy organizacji społecznych. W ustawie o SOP nie tylko znacząco rozbudowano i uściślono te regulacje, ale również wprowadzono procedury pozwalające – jeśli pojawiałoby się zagrożenie realizacji zadań tej formacji lub jej siły okazały się (lub mogły okazać się) niewystarczające – na udzielenie jej wsparcia przez Policję, Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową.

Zmiany organizacyjne

Z punktu widzenia ogólnych założeń struktury organizacyjnej SOP i BOR cechują się dużym podobieństwem. Obie instytucje cechują się centralizacją i hierarchią, co wynika ze specyfiki realizowanych zadań. Obie ustawy w zasadzie koncentrują się na kierownictwie, odsyłając do aktów wykonawczych. W przypadku SOP zagadnienie struktury organizacyjnej reguluje statut tej instytucji, będący załącznikiem do zarzą-

²³ *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, red. K. Zeidler, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 35–36.

²⁴ *Projekt ustawy o Służbie...*, s. 185.

dzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 roku²⁵, natomiast w przypadku BOR analogiczny status miało zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 czerwca 2009 roku²⁶.

Najpoważniejsza zmiana, jaka wiązała się z powołaniem SOP, polegała na nadaniu komendantowi SOP – przełożonemu wszystkich funkcjonariuszy tej służby – statusu centralnego organu administracji rządowej. Tym samym szef SOP zaliczony został do grupy organów administracji państwowej najwyższej usytuowanych w strukturze aparatu państwa²⁷. Komendant BOR nie posiadał takiego formalnego statusu, choć jak zwracano uwagę w literaturze przedmiotu, BOR faktycznie spełniał kryteria urzędu centralnego²⁸. Zmiana, która nastąpiła, była więc uzasadniona. Co więcej, jak podnoszono w uzasadnieniu do projektu ustawy o SOP, na skutek uzyskania przez komendanta SOP rangi urzędu centralnego przyspieszeniu i usprawnieniu ulegnie proces decyzyjny, ponieważ „będzie on mógł wydawać, na podstawie upoważnień zawartych w ustawie, zarządzenia regulujące zagadnienia ochrony dotychczas mieszczące się w kompetencji ministra”²⁹.

Ustawa o SOP wprowadziła również zmiany w zakresie obsady stanowiska komendanta służby. Szefa BOR powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych. Komendanta SOP natomiast premier powołuje i odwołuje w uzgodnieniu z prezydentem na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych.

SOP w strukturze systemu bezpieczeństwa RP

Najogólniej SOP podobnie jak BOR sytuuje się w obrębie podsystemu wykonawczego systemu bezpieczeństwa Polski. W literaturze przedmiotu SOP traktuje się jako istotne ogniwo jednego z kilku elementów tego podsystemu, którym jest system ochrony państwa i porządku konstytucyjnego³⁰. Wynika to ze stosunkowo oczywistego faktu,

²⁵ Zarządzenie nr 5 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie nadania statutu Służbie Ochrony Państwa, Dz. Urz. MSWiA poz. 7.

²⁶ Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Biuru Ochrony Rządu, Dz. Urz. MSWiA nr 6 poz. 34.

²⁷ M. Rogalski, P. Szustakiewicz, P. Złamańczuk, *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2019, s. 12, *Krótkie Komentarze Becka*.

²⁸ *Ustawa o Biurze...*, s. 27.

²⁹ *Projekt ustawy o Służbie...*, s. 173.

³⁰ W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawn-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 401-411.

że zadaniem SOP jest zapewnienie niezakłóconego, nieprzerwanego („normalnego”) funkcjonowania państwa jako systemu politycznego³¹.

Jednakże zmiany zakresu realizowanych zadań i posiadanych w tym obszarze kompetencji przez SOP dokonały w tym obszarze pewnego istotnego przesunięcia. Należy bowiem zwrócić uwagę, że podczas dyskusji w Sejmie podczas pierwszego czytania projektu ustawy o SOP podnoszono w dyskusji, iż następuje transformacja polegająca na odejściu od typowej formacji zajmującej się ochroną doraźną na pozycje charakterystyczne dla służb specjalnych. Jak mówił poseł Mirosław Suchoń, „trzeba sobie powiedzieć otwarcie: Panowie ministrowie, budujecie kolejną służbę specjalną”³².

Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Po pierwsze w sensie formalnym SOP nie jest uznawana za służbę specjalną. Nie umieszczają jej bowiem w grupie służb specjalnych żadne regulacje formalne³³. Katalog instytucji uznawanych w sensie legalnym za służby specjalne zawierają: art. 11 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu określający właściwość Kolegium do spraw Służb Specjalnych działającego przy Radzie Ministrów³⁴ oraz art. 142, ust. 2 regulaminu Sejmu wskazujący na podmiotowy wymiar zadań Komisji do spraw Służb Specjalnych³⁵. SOP nie wchodzi również w zakres zadań ministra – koordynatora służb specjalnych³⁶.

Można natomiast SOP uznawać za służbę specjalną w znaczeniu materialnym ze względu na zakres realizowanych zadań, posiadane kompetencje oraz niejawną charakter struktury organizacyjnej³⁷. Jest to oczywiście złożona problematyka, wymagająca odniesienia się do tego, czym są służby specjalne i jak się je definiuje, co wykracza poza możliwości niniejszego artykułu³⁸. Niezależnie jednak od tego, czy służby specjalne definiuje się w tradycyjnym ujęciu jako organy prowadzące działalność wywiadow-

³¹ *Ibidem*, s. 407.

³² *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia...*, s. 153.

³³ W ujęciu legalnym służby specjalne to: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu (AW), Służba Wywiadu Wojskowego (SWW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA).

³⁴ *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. 2002, nr 74, poz. 676.

³⁵ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. 2012, poz. 32.

³⁶ *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych*, Dz. U. 2017, poz. 2332.

³⁷ M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 24–30.

³⁸ Zob. M. Bożek et al., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 15–38, *Seria Akademicka*.

czą i kontrwywiadowczą, czy łączy się je definicyjnie z prowadzeniem działalności operacyjno-rozpoznawczej w sposób niejawn³⁹, czy też uznaje za instytucje zajmujące się ochroną porządku ustrojowego, konstytucyjnego, politycznego państwa, to SOP w dużym stopniu odpowiada tym ujęciom.

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza prowadzi do następujących wniosków i ocen:

- Powstała 1 lutego 2018 roku Służba Ochrony Państwa przejęła realizację zadań ochronnych od Biura Ochrony Rządu.
- Nowa nazwa jest bardziej adekwatna do zadań formacji, ponieważ nazwa Biuro Ochrony Rządu sugerowała, że obejmuje ono zakresem swoich zadań Radę Ministrów i powiązane z nią podmioty.
- W zakresie realizowanych zadań regulacje zawarte w ustawie o SOP uległy uściśleniu i stały się bardziej precyzyjne.
- SOP w odróżnieniu od BOR przypisano nowe zadania, związane z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, co sytuuje tę instytucję w grupie służb specjalnych. Nie znajduje to jednak – jak dotąd – odzwierciedlenia w przepisach prawa dotyczących służb specjalnych, szczególnie w zakresie ich nadzoru i kontroli.
- Wskazywana konieczność reformy i modernizacji BOR nie musiała prowadzić do rozwiązania tej formacji.
- Powstaje również uzasadniona wątpliwość, czy zamierzenia związane z powołaniem SOP są możliwe do realizacji. Przykładowo z jednej strony wskazywano finansowe i kadrowe niedomagania BOR, ale z drugiej poszerzenie zadań SOP i przypisanie funkcji wymaga jeszcze większych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych). Być może należało uściślić regulacje dotyczące ABW i zacieśnić relacje tej służby z SOP, koncentrując się na realizacji wyłącznie zadań ochronnych przez tę formację. W literaturze przedmiotu wskazuje się również, że zmiany personalne dokonane w ramach likwidacji BOR i powołania SOP spowodowały, iż różne działania podejmowane są przez niedoświadczonych funkcjonariuszy, co skutkuje nie tylko wypadkami i kolizjami prowadzonych przez nich pojazdów⁴⁰, ale wydarzeniami stawiającymi znak zapytania nad ich odpowiednim przygotowaniem do służby. Najczęściej przywoływany w tym kontekście incydent to przyjazd samochodu

³⁹ F. Prusak, *Służby specjalne*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego...*, s. 120.

⁴⁰ E. Ura, *op. cit.*, s. 128-129.

SOP po Prezesa Rady Ministrów w lutym 2019 roku. Kierowca przypadkowo uruchomił wówczas sygnalizację dźwiękową, której nie potrafił wyłączyć, a wizyta w warsztacie zakończyła się zamknięciem samochodu, który musieli otwierać specjaliści. Wydarzenie to wydatnie przyczyniło się do dymisji szefa SOP⁴¹.

Bibliografia

- Bożek M. et al., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, *Seria Akademicka*.
- Jałoszyński K., *Biuro Ochrony Rządu wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji w Białymstoku-Białej, Bielsko-Biała 2013.
- Kaczyński J., *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 2013, *Monografie Naukowe. Seria Nauki Humanistyczne i Społeczne*.
- Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Kucharski M., *Służby ochrony władz*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C. H. Beck, Warszawa 2012.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 2006, *Podręczniki Prawnicze*.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018.
- Misiuk A., *Zarys ustroju administracji spraw wewnętrznych w Polsce*, Difin, Warszawa 2018.
- Ogórek S., *Rząd likwiduje BOR. W zamian będzie nowa instytucja*, [on-line:] <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/rzad-likwiduje-bor-w-zamian-będzie-nowa,161,0,2350497.html>.
- Pietrek G., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej, Słupsk 2014.
- Projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony*, Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652>.
- Projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1916, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa, 10 października 2017, [on-line:] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916>.
- Protokół ustaleń nr 27/2017 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2017 r.*, Kancelaria Prezesa RM, RM-000-27-17, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652/katalog/12434426#12434426>.
- Prusak F., *Służby specjalne*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C. H. Beck, Warszawa 2012.

⁴¹ *Szef SOP rezygnuje. Powodem kolejny incydent z rządową limuzyną*, [on-line:] <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/szef-sop-rezygnuje-powodem-kolejny-incydent-z-rzadowa-limuzyna/7kstzn6> – 30 IV 2020.

- Rogalski M., Szustakiewicz P., Złamańczuk P., *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2019, *Krótkie Komentarze Becka*.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych*, Dz. U. 2017, poz. 2332.
- Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 listopada 2017 r.*, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa 2017.
- Szef MSWiA zapowiada utworzenie nowej elitarnej służby. PSO ma zastąpić BOR*, [on-line:] <https://www.wprost.pl/kraj/10048760/szef-mswia-zapowiada-utworzenie-nowej-elitarnej-sluzby-pso-ma-zastapic-bor.html>.
- Szef SOP rezygnuje. Powodem kolejny incydent z rządową limuzyną*, [on-line:] <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/szef-sop-rezygnuje-powodem-kolejny-incydent-z-rzadowa-limuzyna/7kstzn6>.
- Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, *Rozprawy Habilitacyjne – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Wydział Prawa i Administracji*, nr 60.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. 2012, poz. 32.
- Ura E., *Likwidacja Biura Ochrony Rządu, utworzenie Służby Ochrony Państwa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87, [on-line:] <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6069.87.08>.
- Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, red. K. Zeidler, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu*, Dz. U. 2001, nr 27, poz. 298.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. 2002, nr 74, poz. 676.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, Dz. U. 2013, poz. 628.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa*, Dz. U. 2018, poz. 138.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej*, Dz. U. 2018, poz. 729.
- Zarządzenie nr 5 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie nadania statutu Służbie Ochrony Państwa*, Dz. Urz. MSWiA, poz. 7.
- Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Biura Ochrony Rządu*, Dz. Urz. MSWiA, nr 6, poz. 34.
- Znamy wnioski z audytu w BOR. „Zlekceważono wizytę Lecha Kaczyńskiego w Katyniu”*, [on-line:] <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/535522,znamy-wnioski-z-audytu-w-bor-zlekcewazono-wizyte-lecha-kaczynskiego-w-katyniu.html>.

Książka dotyczy problematyki bezpieczeństwa narodowego, analizowanego przez pryzmat systemów, z uwzględnieniem wymiaru lokalnego i państwowego. To zbiór kilkunastu artykułów naukowych, przygotowanych przez specjalistów prowadzących badania w zakresie współczesnego bezpieczeństwa państwa. W publikacji zostały przedstawione najnowsze wyniki badań, dotyczące zróżnicowanych czynników wpływających na zagadnienia bezpieczeństwa, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ogólnym systemu bezpieczeństwa narodowego.



<https://akademicka.pl>

