

*Elżbieta Ura\**

## LIKWIDACJA BIURA OCHRONY RZĄDU, UTWORZENIE SŁUŻBY OCHRONY PAŃSTWA

**Streszczenie.** Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na podstawowe zagadnienia związane z funkcjonowaniem nowo utworzonej Służby Ochrony Państwa w miejsce dotychczas działającego Biura Ochrony Rządu. Przedstawione zostały przyczyny utworzenia nowej formacji, zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy. Zwrócono uwagę na przyznanie nowej formacji uprawnień do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ponadto wspomniano o przyjęciu unormowań pozwalających na wygaśnięcie stosunków służbowych funkcjonariuszy i pracowników BOR w przypadku, gdy nie otrzymali oni propozycji dalszej służby lub pracy.

**Słowa kluczowe:** Służba Ochrony Państwa, czynności operacyjno-rozpoznawcze, ochrona rządu, wygaśnięcie stosunków służbowych, funkcjonariusz BOR.

### 1. WSTĘP

Służby ochrony państwa należą do formacji uzbrojonych i umundurowanych (Pieprzny, Ura 2010, 15 i n.), a celem ich utworzenia jest ochrona bezpieczeństwa państwa jako całości. Taki cel wynika wprost z ustaw ustrojowych powołujących te służby<sup>1</sup>, przy czym zauważyć należy, że termin „służba” jest określeniem ustawowym. Formacje te wyposażone zostały w szczególne uprawnienia i środki, których stosowanie bezpośrednio ingeruje w prawa i wolności obywatelskie. Są to czynności operacyjno-rozpoznawcze, co oznacza uprawnienia

\* Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji, [aura@ur.edu.pl](mailto:aura@ur.edu.pl).

<sup>1</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2387 ze zm.) ABW jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, AW – w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa; zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1978 ze zm.) SKW jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, zaś SWW – służbą specjalną w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa; zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.) CBA jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

do prowadzenia podsłuchów, kontroli korespondencji, podglądu pomieszczeń i osób, zakupu kontrolowanego, kombinacji operacyjnych itp. (Pieprzny 2007, 286–290; Pieprzny 2011, 101 i n.). W uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych upoważnione są też niektóre służby właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. Policja<sup>2</sup>, Straż Graniczna<sup>3</sup>. W uprawnienia takie wyposażona też została nowo utworzona formacja, będąca sukcesorką Biura Ochrony Rządu (BOR), tj. Służba Ochrony Państwa (SOP), z tym zastrzeżeniem, że BOR ich nie miało. W ten sposób powiększono grupę formacji umundurowanych, które mogą prowadzić czynności operacyjno-rozpoznawczych. Należą do niej: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, służba celno-skarbowa, Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa i SOP, czyli 10 służb mogących poprzez stosowanie szczególnych uprawnień ingerować bezpośrednio w sferę praw i wolności obywatelskich.

## 2. PRZYCZYNY LIKWIDACJI BIURA OCHRONY RZĄDU WEDŁUG PROJEKTODAWCÓW NOWEJ USTAWY

W dniu 10 października 2017 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa, likwidującej dotychczasowe Biuro Ochrony Rządu<sup>4</sup>. Nowa ustawa uchwalona została 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 138) i weszła w życie z dniem 1 lutego 2018 r. Potrzebę uchwalenia ustawy uzasadniono m.in. następująco:

Zmieniające się zagrożenia dla bezpieczeństwa osób i obiektów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, w tym zagrożenia o charakterze terrorystycznym, wymagają dostosowania do nich zarówno taktyki działań ochronnych, jak i metod realizacji działań rozpoznawczych. Skutkuje to potrzebą zmiany dotychczasowego zakresu uprawnień i sposobu działania formacji ochronnej, w tym przyznania jej prawa do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, w celu pozyskiwania informacji dotyczących zagrożeń względem ochraniających osób i obiektów, a także zapobiegania przestępstwom stanowiącym bezpośrednio zagrożenie dla bezpieczeństwa tych osób i obiektów. Zmiany wymaga także sposób organizacji służby, której nowa struktura powinna być dostosowana do aktualnych zagrożeń. Bezpieczeństwo osób ochraniających wymaga wprowadzenia nowych zasad naboru do służby m.in. przez umożliwienie szefowi nowej formacji, odpowiadającemu za jej prawidłowe funkcjonowanie, weryfikacji kandydatów, ubiegających się o przyjęcie do służby przez poddawanie ich badaniom psychofizjologicznym (wariografem) (Uzasadnienie 2017, [1]).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 161 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 147 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 985 ze zm.).

W dalszej części uzasadnienie wskazywało na wyniki audytu przeprowadzonego w grudniu 2015 r. w BOR, który wykazał zaniedbania w tej formacji, polegające m.in. na:

- 1) niedofinansowaniu budżetu formacji i braku koncepcji modernizacji istniejącej struktury organizacyjnej;
- 2) niewydolności dotychczasowej struktury organizacyjnej;
- 3) nierealizowaniu w sposób należyty zadań związanych z ochroną polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochroną obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu i zapewnienia ich funkcjonowania;
- 4) braku możliwości aktywnego pozyskiwania informacji o zagrożeniach bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie i obiektów im przynależnych, czy delegacji zagranicznych i przyjmowanie pozycji biernego odbiorcy informacji udostępnianych przez inne służby;
- 5) niedostatecznej obsadzie etatowej oraz braku jednolitego systemu obliczania nadgodzin i ich ewidencjonowania;
- 6) brakach w infrastrukturze.

### 3. ZADANIA I ORGANIZACJA BIURA OCHRONY RZĄDU

Biuro Ochrony Rządu było jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń. Do jego zadań należała 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 – w tym zakresie decyzję podejmował minister właściwy do spraw wewnętrznych;
- 3) byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ustawy z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego 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 urządzeń o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania;
- 7) obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych;

oraz

8) prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu.

Szef BOR podlegał ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, był powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek tegoż ministra. Minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Szefa BOR powoływał i odwoływał jego zastępców.

W celu zapewnienia ochrony wymienionych podmiotów BOR w szczególności: planowało zabezpieczenie osób, obiektów i urzędzeń, rozpoznawało i analizowało potencjalne zagrożenia, a także zapobiegało ich powstawaniu, koordynowało realizację działań ochronnych, wykonywało bezpośrednią ochronę, zabezpieczało obiekty i urządzenia, doskonaliło metody pracy.

W zakresie swoich zadań wykonywało czynności administracyjno-porządkowe oraz podejmowało działania profilaktyczne. W zakresie koniecznym do wykonywania zadań korzystało z pomocy i informacji uzyskanych w szczególności przez: Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Straż Graniczną, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Żandarmerię Wojskową. BOR nie miało uprawnień do prowadzenia samodzielnie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

To krótkie przedstawienie zadań i funkcjonowania BOR w kontekście zastrzeżeń zawartych w audycie pozwoli w dalszej części analizy na ocenę, czy była potrzeba likwidacji tej formacji i stworzenia nowej. Utworzenie SOP nie oznacza bowiem tylko zmiany dotychczasowej nazwy. Powstaje zatem pytanie, czy uwzględniając zastrzeżenia audytu, nie można było dokonać reorganizacji w strukturach BOR, wprowadzić stosownych zmian, a przede wszystkim doszkolić funkcjonariuszy. Wydarzenia, jakie były w ostatnim czasie ich udziałem, były przecież odzwierciedleniem braku doświadczenia i niedoszkolenia. Czy utworzenie nowej służby od razu „załatwi” sprawę i będzie można uznać, że wcześniejsze zastrzeżenia kierowane do BOR z góry zostały wyeliminowane? Można też postawić pytanie, dlaczego od czasu stwierdzenia uchybień w grudniu 2015 r. nie podejmowano działań reformujących BOR, tylko od razu rozpoczęto prace nad nową ustawą i utworzeniem zupełnie nowej formacji. Przecież celem audytu jest wskazanie niedociągnięć w funkcjonowaniu danego podmiotu i wdrożenie działań, które je usuną, naprawią, a nie jego likwidacja.

#### 4. ZADANIA I ORGANIZACJA SŁUŻBY OCHRONY PAŃSTWA

Na początku trzeba zaznaczyć, że nowa służba, która jest – co do zasady – kontynuatorką (sukcesorką) BOR, utworzona została w celu, który spełniał BOR, ale ma przyznany inny zakres uprawnień (a może w efekcie o to chodziło). Przede wszystkim jest to kolejna formacja, która wyposażona została w uprawnienia

do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, a BOR takich nie miało. Ponadto lektura przepisów ustawy jednoznacznie wskazuje, że utworzenie nowej służby pozwala z mocy ustawy pozbyć się, bo chyba tak to można nazwać, wielu funkcjonariuszy i pracowników BOR. Wystarczy jedynie, że nie dostaną propozycji dalszego zatrudnienia. Jest to przyjęty od roku 2015 sposób wymiany kadr w administracji publicznej (można tu wskazać pracowników dotychczasowych agencji rolnych, pracowników i funkcjonariuszy administracji celno-skarbowej).

Ustawa o Służbie Ochrony Państwa jest aktem bardzo obszernym, zawiera 392 artykuły, z czego artykuły od 251 do 346 są zmieniającymi inne ustawy. Składa się, podobnie jak pozostałe ustawy dotyczące tzw. służb mundurowych, w tym i dotychczasowa ustawa o BOR, z dwóch części: ustrojowej i pragmatyki służbowej.

Zgodnie z art. 3 ustawy SOP jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom. Do zadań SOP 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 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

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, 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;

2) 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;

3) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie popełnianych przez funkcjonariuszy SOP i pracowników SOP przestępstw tzw. urzędniczych, określonych w Kodeksie karnym, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, a także, w zakresie wynikającym z ustawy o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, funkcjonariuszy i pracowników Policji i Straży Granicznej lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej;

4) prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu.

Komendant SOP jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Jest przełożonym funkcjonariuszem. Wykonuje zadania przy pomocy SOP, która jest urzędem administracji publicznej. Komendanta SOP w czasie jego nieobecności zastępuje wyznaczony przez niego jeden z jego zastępców. Trzeba zauważyć, że w nowej ustawie jednoznacznie określono pozycję prawną komendanta SOP. W dotychczasowych uregulowaniach pozycja szefa BOR nie miała tak jednoznacznego określenia ustawowego.

Komendanta SOP powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów w uzgodnieniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców Komendanta SOP, na wniosek Komendanta SOP, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Komendantem SOP lub jego zastępcą może być osoba, która: posiada wyłącznie obywatelstwo polskie, korzysta z pełni praw publicznych, jest nieskazitelnego charakteru, ze względu na posiadane kwalifikacje i praktykę zawodową daje rękojmię należytego wykonywania zadań, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”, posiada wyższe wykształcenie, nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w ustawie o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów ani też nie była sędzią, który orzekając, uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

## 5. UPRAWNIENIA SŁUŻBY OCHRONY PAŃSTWA

W zakresie zadań przypisanych SOP, funkcjonariusze wykonują czynności:

- 1) administracyjno-porządkowe w celu zapewnienia ochrony,
- 2) operacyjno-rozpoznawcze w celu pozyskiwania informacji dotyczących zagrożeń względem chronionych osób i obiektów, a także rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw.



Aby zrealizować te zadania, SOP uzyskuje, gromadzi i przetwarza, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą, informacje, w tym dane osobowe, od organów władzy publicznej, służb lub innych podmiotów lub ze zbiorów danych prowadzonych przez te organy, służby i podmioty (nie dotyczy to osób ochraniających). W tym zakresie SOP może nieodpłatnie uzyskiwać dane ze zbiorów danych, w tym zbiorów danych osobowych oraz danych pochodzących z organizacji międzynarodowych, prowadzonych przez organy władzy publicznej oraz państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy:

Nowy kształt zadań ukierunkowany został na zapewnienie bezwzględne bezpieczeństwa określonej kręgowi osób, jak również obiektów im służących. [...] również nowe zadanie, polegające na rozpoznawaniu i zapobieganiu określonego rodzaju przestępstw skierowanym przeciwko osobom ochraniającym oraz przestępstwom przeciwko bezpieczeństwu ochraniających obiektów. Zadanie to wpisuje się w zamierzone poszerzenie kompetencji wzmacniających kompleksowy wymiar działania formacji w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa podmiotom znajdującym się pod jej ochroną, przez przyznanie nowej formacji ochronnej prawa do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych. W zakresie uprawnień nowej formacji szczególnie istotne jest wyposażenie jej w kompetencje do prowadzenia określonych, adekwatnie do zadań, form czynności operacyjno-rozpoznawczych, w celu pozyskiwania informacji dotyczących zagrożeń względem ochraniających osób i obiektów, a także zapobiegania przestępstwom stanowiącym bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa tych osób i obiektów. W dotychczasowej ustawie, regulującej funkcjonowanie BOR, służba ta uprawniona została do prowadzenia działań profilaktycznych, wprawdzie częściowo zbliżonych do czynności operacyjno-rozpoznawczych, jednak niewystarczających z perspektywy specyfiki obecnych zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa i niedookreślonych ustawowo. Rozszerzenie uprawnień nowej formacji wpłynie korzystnie na efektywność jej działań. Przystanie być ona uzależniona wyłącznie od informacji uzyskiwanych od innych służb i zyska pewien stopień samodzielności. W kontekście współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa nie sposób wyobrazić sobie prowadzenia w pełni skutecznych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osób i obiektów ochraniających bez możliwości prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Rozwiązanie to pozwoli nie tylko na zwiększenie możliwości samodzielnego uzyskiwania przez SOP informacji istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób i obiektów, ale jednocześnie rozszerzy możliwości uzyskiwania informacji zdobytych w drodze prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych przez inne służby, dla których dotychczas BOR, z uwagi na ograniczone kompetencje, nie był równorzędnym partnerem (Uzasadnienie 2017, [4–5]).

W stosunku do zadań BOR rozszerzony został krąg obiektów znajdujących się pod ochroną nowej formacji. Ochronie podlegają nie tylko te, które służą Prezydentowi, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, ale także siedziby innych członków Rady Ministrów, wskazane w decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, z wyłączeniem obiektów Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości. To oznacza znaczne zwiększenie uprawnień ministra właściwego do spraw wewnętrznych co do uznania, które z obiektów oceni jako te, które podlegać będą ochronie i jakie kryteria będą o tym decydować.

## 6. STOSUNKI ZATRUDNIENIA FUNKCJONARIUSZY I PRACOWNIKÓW BIURA OCHRONY RZĄDU PO UTWORZENIU SŁUŻBY OCHRONY PAŃSTWA

W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że:

Wykreowanie nowej służby, w której zadania będą realizować osoby poddane nowej procedurze naboru, przyczyni się do stworzenia kadr wolnych od przypisywania im negatywnych ocen funkcjonowania BOR w dotychczasowym kształcie i umożliwi rzetelną ocenę działalności służby (Uzasadnienie 2017, [5]).

W jaki więc sposób następuje to wykreowanie nowej służby. Ano w taki sam, jak przy reformowaniu administracji skarbowej, czy przy tworzeniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) i likwidacji dotychczasowych agencji rolnych.

Art. 359 ust. 1 wskazał, co prawda, że funkcjonariusze pełniący służbę w BOR w dniu wejścia w życie ustawy oraz pracownicy BOR stali się odpowiednio funkcjonariuszami i pracownikami SOP z utrzymaniem dotychczasowych warunków służby lub pracy, zachowując ciągłość służby lub pracy, ale jednocześnie w ust. 2 określono, że stosunki służbowe funkcjonariuszy oraz stosunki pracy pracowników SOP wygasają:

1) po upływie 5 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli funkcjonariusz albo pracownik SOP w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (czyli – *nomen omen* – do 1 kwietnia) nie otrzymał od Komendanta SOP pisemnej propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby albo pracy lub warunki płacy;

2) po upływie 3 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym funkcjonariusz albo pracownik SOP złoży oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji, o której mowa w pkt 1, jednak nie później niż po upływie 5 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Komendant SOP, przedstawiając propozycję dalszego zatrudnienia lub pełnienia służby, miał brać pod uwagę przebieg służby lub pracy w BOR oraz przydatność do służby lub pracy w SOP, a w odniesieniu do funkcjonariuszy – dodatkowo spełnianie warunków określonych w art. 68. Funkcjonariusz albo pracownik SOP, któremu Komendant SOP przedstawił propozycję, składał w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenie o przyjęciu albo odmowie przyjęcia tej propozycji. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie było równoznaczne z odmową przyjęcia propozycji pełnienia służby albo zatrudnienia.

Funkcjonariusz albo pracownik SOP, któremu nie złożono propozycji w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy miał otrzymać pisemną informację o braku tej propozycji. W takim wypadku wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktowane miało być jak zwolnienie ze służby.

Przyjmowane w ostatnim czasie unormowania wygaszania stosunków zatrudnienia i służby w mocy prawa, na skutek li tylko „nieotrzymania propozycji



dalszego zatrudnienia lub pełnienia służby” prowadzą w rzeczywistości do przyznania bardzo dużej władzy dyskrecjonalnej osobom (organom) dokonującym tzw. selekcji kadrowej. Przyjęte przez ustawodawcę kryteria „przebieg służby lub pracy w BOR oraz przydatność do służby lub pracy” są bardzo ogólne i nasycone elementem subiektywizmu. Oczywiście można powiedzieć, że taka forma ustania stosunków zatrudnienia była już wprowadzana i akceptowana przez Trybunał Konstytucyjny, ale – co trzeba podkreślić – uznana za wyjątkową, dopuszczoną reformami ustrojowymi państwa. Trybunał zaznaczył, że „Biorąc pod uwagę nadzwyczajność i wyjątkowość takiej zasady, ustawodawca nie powinien jej stosować, gdy nie usprawiedliwia tego potrzeba zabezpieczenia innych niż ochrona pracy, konkurencyjnych wartości konstytucyjnych” (wyr. TK z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 59). Wbrew temu forma ta stała się w ostatnich latach regułą, nie wyjątkiem.

Analogiczne rozwiązania przyjęte zostały wcześniej przy reformie administracji celno-skarbowej (Ura, Pieprzny 2017, 181 i n.) w stosunku do funkcjonariuszy celnych i pracowników administracji celno-skarbowej, przy utworzeniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i pracowników likwidowanych agencji rolnych (Ura 2018, 399 i n.)<sup>5</sup>. Można więc zadać sobie pytanie, na ile są to rozwiązania konstytucyjne? Przy rozpatrywaniu odwołań funkcjonariuszy celnych, którzy nie otrzymali propozycji dalszego pełnienia służby, WSA w Szczecinie stwierdził m.in., że rozwiązania takie naruszają konstytucyjną zasadę równości, słusznym oczekiwań, wreszcie prawo do sądu, poprzez zaniechanie ustawodawcy wprowadzenia mechanizmu ochrony prawnej dla tych osób, które nie otrzymają propozycji pełnienia służby (wyr. WSA w Szczecinie z dnia 4 października 2017 r., II SA 897/17, LEX nr 2377612). W ocenie sądów administracyjnych doszło też do naruszenia art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w świetle którego „obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Sąd przywołał tu orzecznictwo TK, w którym przyjęto, że przepis ten obejmuje nie tylko etap naboru do służby publicznej, lecz również zasady wykonywania tej służby, a także zasady zwalniania ze służby publicznej (wyr. TK z dnia 23 stycznia 2014 r., K 51/12, OTK 2014, nr 1, poz. 4; wyr. WSA w Olsztynie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Ol 672/17, CBOSA). Ponadto w orzecznictwie zwraca się uwagę na naruszenie w powyższych rozwiązaniach ustaw również i innych postanowień Konstytucji: art. 2 (zasada zaufania obywatela

---

<sup>5</sup> Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) powstał 1 września 2017 r. na mocy ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 623). Z tym dniem przestały istnieć dwie agencje rolne: Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, których zadania przejął w znacznej części KOWR, na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. (Dz.U. z 2017 r., poz. 624).

do państwa i stanowionego przez niego prawa), art. 24 (zasada ochrony pracy), art. 30 (zasada ochrony godności człowieka), art. 32 (zasada niedyskryminacji i równego traktowania).

## 7. PODSUMOWANIE

Utworzenie Służby Ochrony Państwa miało być remedium na niedoskonałości stwierdzone audytem w dotychczasowym Biurze Ochrony Rządu. Tak uzasadniano projekt ustawy przedłożony w Sejmie. W rzeczywistości powoływanie się na audyt było tylko odwróceniem uwagi od prac, w efekcie których utworzono kolejną służbę umundurowaną i uzbrojoną, wyposażoną w uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Poza znacznym rozszerzeniem uprawnień SOP w porównaniu do jej poprzedniczki, sama nazwa formacji również nie jest czytelna. Można powiedzieć, że SOP jest kolejną służbą ochrony państwa. Zresztą przypomnieć można, że do 2002 r. funkcjonował Urząd Ochrony Państwa<sup>6</sup>, utworzony w celu ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego, którego następcą jest ABW i AW. Jak widać, nazwa nie jest najtrafniejsza. Można też się zastanawiać, pomijając już nawet przyznane uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze, czy zakres podmiotowo-przedmiotowy ochrony powierzony tej służbie (ustawowo określony krąg osób i obiektów podlegających ochronie) to już ochrona państwa jako całości – jak wskazuje nazwa formacji.

Założeniem ustawodawcy, w świetle uzasadnienia projektu, było też zwiększenie liczebności (stanu osobowego) nowej formacji – w porównaniu do BOR. W tej sytuacji utworzenie SOP nie powinno prowadzić do wygaśnięcia stosunków służbowych funkcjonariuszy i zatrudnienia pracowników BOR. *De facto* przyjęte rozwiązania umożliwiły zrobienie tzw. czystki kadrowej – i wszystko zgodnie z ustawą, ale niekoniecznie zgodnie z Konstytucją. Czy takie rozwiązania rzeczywiście usprawniają działanie nowej formacji, gdy przyszli do służby młodzi i niedoświadczeni? Odpowiedzią niech będzie trafne spostrzeżenie Bronisława Jastrzębskiego, że o sprawnym i skutecznym działaniu administracji publicznej decyduje m.in.

[...] oparta na racjonalistycznych założeniach stabilizacja struktur administracji publicznej. W tej kwestii sprawujący władzę powinni się wyzbyć chorobliwej manieri polegającej na psuciu, a nawet burzeniu wszystkiego, co zrobił poprzedni rząd. [...] Burzenie i tworzenie od nowa lub ciągłe poprawianie tego, co inni zbudowali (ale nie zawsze lepiej od poprzedników), to zarówno kosztowne, jak i złe pomysły (Jastrzębski 2000, 229).

A na brak doświadczenia wskazują chociażby liczby kolizji i wypadków spowodowanych przez kierowców SOP. Jak podają portale informacyjne, kierowcami

---

<sup>6</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (tekst pierw. Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180; tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 556 ze zm).

są dwudziestolatki. Dostają samochody o mocy 300 koni i chcą pokazać, że potrafią. Są szybcy, ale i niebezpieczni. Wcześniej było przyjęte, że trzeba być po trzydziestce, mieć odpowiednią dojrzałość i doświadczenie (Pietraszewski 2019).

## BIBLIOGRAFIA

- DŁ. 2019. *Wypadek kolumny SOP spowodował młody ochroniarz*. 2019. Fakt24.pl. <https://www.fakt.pl/wydarzenia/polska/wypadek-kolumny-sop-7-lutego-spowodowal-23-letni-ochroniarz/s8przb9> [dostęp 28.03.2019].
- Jastrzębski, Bronisław. 2000. „Wybrane zagadnienia sprawnego działania administracji publicznej”. W *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*. Red. Zygmunt Niewiadomski, Jerzy Buczkowski, Jan Łukasiewicz, Jerzy Posłuszny, Jerzy Stelmasiak. 225–241. Przemysł: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemysłu.
- Pieprzny, Stanisław. 2007. *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Pieprzny, Stanisław. 2011. *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa: LEX Wolters Kluwer.
- Pieprzny, Stanisław, Elżbieta Ura. 2010. „Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej”. W *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. Elżbieta Ura, Stanisław Pieprzny. 15–32. Rzeszów: RS Druk.
- Pietraszewski, Mikołaj. 2019. *Więcej wypadków z winy kierowców SOP w 2018 niż kierowców BOR rok wcześniej*. Radio ZET Wiadomości. <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Kierowcy-SOP-spowodowali-wiecej-wypadkow-i-kolizji-niz-kierowcy-BOR-rok-wczesniej> [dostęp 28.03.2019].
- Ura, Elżbieta. 2018. „Reforma agencji państwowych działających na rzecz rolnictwa”. W *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*. Red. Jacek Jagielski, Dariusz Kijowski, Marek Grzywacz. 399–408. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ura, Elżbieta, Stanisław Pieprzny. 2017. „Reforma administracji celno-skarbowej przyczyną wygaśnięcia stosunków zatrudnienia z mocy prawa pracowników i funkcjonariuszy tej administracji”. W *Przemiany cywilizacyjne a funkcjonowanie administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bronisławowi Jastrzębskiemu w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*. Red. Józef Strzelecki, Monika Giżyńska. 181–198. Płock: Oficyna Wydawnicza Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica – WN Novum.

### Akty normatywne i materiały legislacyjne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 161 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (tekst pierw. Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180; tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 51, poz. 556 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 147 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 985 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2387 ze zm.).

- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1978 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 623).
- Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 138).
- Uzasadnienie. 2017. Rządowy projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Druk sejmowy nr 1916. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916> [dostęp 28.03.2019].

### **Orzecznictwo**

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, sygn. akt OTK 2000, nr 2, poz. 59.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r., K 51/12, sygn. akt OTK 2014, nr 1, poz. 4
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 672/17, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II SA 897/17, LEX nr 2377612.

*Elżbieta Ura*

## **LIQUIDATION OF THE GOVERNMENT PROTECTION BUREAU, CREATION OF THE STATE PROTECTION SERVICE**

**Abstract.** The aim of the article is to draw attention to the basic issues related to the functioning of the newly created State Protection Service in place of the Government Security Bureau that had been operating so far. The reasons for creating a new formation, which were included in the explanatory memorandum of the bill, were also presented. The attention was paid to the powers to conduct operational and reconnaissance actions, which were granted to the new formation. In addition, it was mentioned that the regulations allowing for the termination of the official relations of the officers and employees of the Government Protection Bureau had been adopted if they had not received an offer of further service or work.

**Keywords:** State Protection Service, operational and reconnaissance actions, protection of the government, termination of official relations, officer of the Government Protection Bureau.