



Arkadiusz Nyzio

Komentarz ZBN nr 2 (25) / 2018

13 stycznia 2018 r.

© 2018 Uniwersytet Jagielloński & Arkadiusz Nyzio

Prezydent Andrzej Duda przez ponad dwa tygodnie zastanawiał się nad decyzją dotyczącą ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Pomimo zgłaszanych wcześniej wątpliwości, zdecydował się na jej podpisanie. Oznacza to koniec ponad sześćdziesięcioletniej tradycji instytucji pod nazwą „Biuro Ochrony Rządu”.

Ścieżka legislacyjna

Ustawa powołująca Służbę Ochrony Państwa została przyjęta przez Sejm 8 grudnia. Poparło ją 265 spośród 440 posłów. Za jej przyjęciem zagłosowali przede wszystkim członkowie klubu Prawa i Sprawiedliwości, koła Wolni i Solidarni oraz zdecydowana większość klubu Kukiz'15. Ustawę poparło też czterech posłów niezależnych i pojedynczy posłowie pozostałych klubów opozycyjnych. Przeciwni byli jej posłowie Platformy Obywatelskiej, Nowoczesnej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

21 grudnia Senat podjął decyzję o poparciu ustawy bez zgłaszania poprawek – poparło ją 62 senatorów PiS-u, 21 senatorów PO zagłosowało przeciw.

Złożony przez prezydenta w dniu 9 stycznia podpis pod ustawą wieńczy zapowiadane od 2014 r. przez Prawo i Sprawiedliwość, a uruchomione wiosną 2017 r., działania zmierzające do głębokiej reformy najważniejszej instytucji ochrony władz państwowych. Jej genezę i najważniejsze założenia zawarłem w „Komentarzu” ZBN nr 2 (20) / 2017.

Tak jak przewidywał opublikowany w maju 2017 r. projekt Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustawa w ostatecznym kształcie zakłada utworzenie wyodrębnionej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za ochronę prezydenta i obiektów pozostających w jego gestii. Według doniesień prasowych, jeszcze we wrześniu pałac prezydencki sugerował, że Duda może zawetować ustawę w związku z szeroko zakrojonymi uprawnieniami do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, w które projektodawca zamierzał wyposażyć następcę Biura Ochrony Rządu. Prezydent miał obawiać się inwigilacji ze strony ochraniających go funkcjonariuszy.

Do weta jednak nie doszło. Pomiędzy grudniem a styczniem pałac prezydencki nie zabierał głosu w sprawie ustawy. Decyzję prezydenta zapowiadały jednak dwie ważne okoliczności.

Po pierwsze, zażegnany został trwający od lipca 2017 r. spór z rządem o reformę sądów. 20 grudnia 2017 r. Duda podpisał ustawę o Sądzie Najwyższym i ustawę o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Wprawdzie prezydent zdecydował się na skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego innej ustawy (mowa o ustawie z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, zob. [tutaj](#)), ale nie należała ona do priorytetów rządu.

Po drugie, obóz prezydencki mógł czuć się usatysfakcjonowany rekonstrukcją rządu przeprowadzoną 9 stycznia 2018 r. W jej ramach doszło do zmian personalnych na kluczowych stanowiskach ministra obrony narodowej, ministra spraw zagranicznych oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji. Piastujący dotąd ostatni z wymienionych urzędów [Mariusz Błaszczak przyznał, że prezydent miał wpływ na kształt nowego gabinetu](#). Komentując podpisanie ustawy o Służbie Ochrony Państwa stwierdził: „[Doskonałe zwieńczenie mojej pracy w MSWiA](#)”

Te okoliczności, poprawiające relacje pomiędzy obiema częściami egzekutywy i zwiększające zaufanie prezydenta do rządu, sprawiały, że od 9 stycznia los ustawy reformującej BOR wydawał się przesądzony. I, choć opinia publiczna dowiedziała się o tym dopiero dwa dni później, tego właśnie dnia prezydent podpisał ustawę.

Ewolucja kształtu ustawy

Należy zwrócić uwagę, że pomiędzy 22 maja 2017 r., kiedy MSWiA opublikowało projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony, 10 października, kiedy rządowy projekt ustawy trafił do Sejmu, a 8 grudnia, kiedy izba niższa parlamentu przyjęła ustawę o Służbie Ochrony Państwa, akt nie uległ zasadniczym zmianom – dotyczyły one przede wszystkim kwestii redakcyjnych.

Najciekawsze zmiany wprowadzone na etapie prac rządowych, czyli pomiędzy opublikowaniem projektu ustawy, a skierowaniem go do Sejmu, przedstawiłem [tutaj](#)

Na etapie prac parlamentarnych podjęto m.in. następujące decyzje:

- Doprecyzowano, że procedury weryfikacyjne [utworzonego niedawno Biura Nadzoru Wewnętrznego](#) mogą objąć zarówno osoby ubiegające się o zatrudnienie w Służbie Ochrony Państwa, jak również już w niej zatrudnione. Dookreślono, że dotyczy to zarówno funkcjonariuszy oraz komendanta i jego zastępców, jak również osoby zajmujące stanowiska „dyrektora i zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej oraz naczelnika”.
- Zmodyfikowano kwestię substytucji kontroli operacyjnej, dopuszczając ją jedynie w okresie przejściowym. Ograniczono więc możliwość prowadzenia – w części lub w całości – przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policję i Straż Graniczną czynności operacyjno-

rozpoznawczych w zastępstwie Służby Ochrony Państwa. Zgodnie z finalną wersją ustawy SOP będzie posiadała możliwość zwrócenia się z takim wnioskiem jedynie przez rok od wejścia w życie ustawy. Wcześniej krytyczną uwagę dotyczącą tego rozwiązania zgłosił Sąd Najwyższy.

- Do katalogu zadań Służby dodano rozpoznawanie i zapobieganie przestępstwom przeciwko wolności (takie rozwiązanie przewidywał majowy projekt ustawy przygotowany w MSWiA).

Zmiany wprowadzone na etapie prac parlamentarnych (październik-grudzień) nie wpłynęły na ogólny kształt projektu. Oznacza to, że przyjęta ustawa całkowicie odzwierciedla intencje rządowego projektodawcy. Za jej kształt szczególną odpowiedzialność ponosi nadzorujący BOR wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Jarosław Zieliński, który pilotował sprawę reformy tej instytucji.

Przygotowywane akty wykonawcze

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało projekty sześciu rozporządzeń poświęconych Służbie Ochrony Państwa. Dotyczą one:

- ochrony placówek zagranicznych (projekt dostępny [tutaj](#)),
- określenia terytoriów państw lub ich części poza granicami Polski, na obszarze których wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa wymaga zawarcia umowy ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków (projekt dostępny [tutaj](#)),
- znaku graficznego Służby Ochrony Państwa (projekt dostępny [tutaj](#)),
- organu emerytalnego właściwego do ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego (projekt dostępny [tutaj](#)),
- trybu przydzielania lokali mieszkalnych funkcjonariuszom Służby Ochrony Państwa przeniesionym do służby w innej miejscowości (projekt dostępny [tutaj](#)),
- sposobu dokumentowania kontroli operacyjnej prowadzonej przez Służbę Ochrony Państwa (projekt dostępny [tutaj](#)).

Zmiany personalne

Wejście w życie ustawy umożliwi daleko posuniętą wymianę kadr. Do końca marca 2018 r. komendant Służby Ochrony Państwa podejmie decyzję, którym z dotychczasowych funkcjonariuszy i pracowników Biura Ochrony Rządu złoży propozycję pozostania w instytucji będącej jego następcą.

Nie dojdzie jednak do wdrożenia „opcji zerowej”. Nowa formacja powstanie w oparciu o struktury i kadry Biura Ochrony Rządu. Kształt Służby Ochrony Państwa, jej cele i zadania, wymuszą przy tym przyjęcie do pracy specjalistów w dziedzinie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Należy więc spodziewać się przejścia do Służby Ochrony Państwa funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej i Policji.

MSWiA planuje osiągnięcie pełnego wymiaru kadrowego Służby Ochrony Państwa do końca 2022 r. W 2018 r. ma zostać zatrudnionych 165 funkcjonariuszy (a zatem liczba zatrudnionych funkcjonariuszy powinna wynieść 2375).

Pozostaje jeszcze pytanie o to, kto zajmie stanowisko komendanta Służby. Zgodnie z ustawą automatycznie zostanie na nie powołany dotychczasowy szef BOR-u. Od kwietnia 2017 r. jest nim Tomasz Miłkowski. O jego specyficznej pozycji świadczy fakt, że jest pierwszym szefem instytucji, który przed objęciem tego stanowiska nie był z nią związany. Miłkowski jest doktorem nauk prawnych, byłym szefem małopolskiej Policji. Jego wizerunek medialny jest poprawny, cieszy się też zaufaniem nadzorującego BOR i pilotującego jego reformę wiceministra Zielińskiego. Okres organizacji Służby potrwa do końca kwietnia 2018 r. i do tego czasu Miłkowski utrzyma się na stanowisku. Czy zostanie na nim dłużej, czy też raczej będzie komendantem „przejściowym”? Zadania organizacyjne stojące przed pierwszym komendantem Służby nie są łatwe. Nieprzypadkowo tuż przed rozpoczęciem reformy MSWiA zdecydowano się postawić na czele Biura „człowieka z zewnątrz”. Jego policyjne doświadczenia mogą okazać się cenne w kontekście poszerzenia kompetencji instytucji i konieczności wypracowania nowych relacji z Policją czy ABW.

Służba Ochrony Państwa jako służba specjalna?

Przyznanie Służbie Ochrony Państwa uprawnień do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych otwiera debatę dotyczącą zasadności uznania jej za szóstą polską służbę specjalną. W sensie funkcjonalnym czy instytucjonalnym jest to z pewnością wątpliwość zasadna, zasługująca na rozważenie w literaturze przedmiotu. W sensie formalnoprawnym sprawa jest jednak jasna.

Katalog polskich służb specjalnych określają art. 11 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz art. 142 ust. 2 regulaminu Sejmu RP. Ustawa o Służbie Ochrony Państwa w art. 300 wskazuje, że SOP nie jest uznawana przez ustawodawcę za służbę specjalną. Nowelizując art. 11 ustawy o ABW i AW zamieniono bowiem jedynie zapis „Biuro Ochrony Rządu” na „Służbę Ochrony Państwa”, nie modyfikując kształtu przepisu, który umieszczał BOR poza katalogiem służb specjalnych. Takie posunięcie w sposób niebudzący wątpliwości odślania intencję ustawodawcy.

Komentując tę kwestię, Miłkowski stwierdził: „My nie będziemy służbą specjalną, ale służbą policyjną, dla której podstawowym zadaniem jest ochrona najważniejszych osób w państwie”.

Służba Ochrony Państwa a Straż Marszałkowska

W ustawie o Służbie Ochrony Państwa utrzymano uregulowanie problematyki ochrony Sejmu i Senatu, czyli rozwiązanie znane z ustawy o Biurze Ochrony Rządu. Ma ono jednak ewidentnie charakter tymczasowy. Obecnie trwają prace nad dwiema ustawami poświęconymi Straży Marszałkowskiej (zob. tutaj i tutaj). Projekt ustawy *przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej* przewiduje uchylenie rozdziału 11 ustawy o Biurze, w którym uregulowano materię Straży Marszałkowskiej. Należy więc spodziewać się, że w toku prac parlamentarnych zapis ten zostanie zmieniony i z

ustawy o Służbie Ochrony Państwa zostanie usunięty analogiczny rozdział 10 (podobnie jak art. 1 ust. 4, który stanowi, że ustawa określa „zadania i uprawnienia Straży Marszałkowskiej oraz zasady jej organizacji”).

Wejście w życie ustawy

Ustawa o Służbie Ochrony Państwa wejdzie w życie z dniem 1 lutego 2018 r. Z dniem ogłoszenia ustawy w życie wejdą jedynie przepisy zmieniające ustawę o Biurze Nadzoru Wewnętrznego.

* Na ilustracji – znak graficzny Służby Ochrony Państwa zawarty w projekcie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 4 I 2018 r. Zob. [link](#).