

BEOS-1957/26

Warszawa, 18 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji
Wywiadu, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o Służbie
Kontrwywiadu Wojskowego oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 3035)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że Wnioskodawcy zamierzają rozwiązać dwa problemy. Pierwszym jest nie dość sprawny i zbyt skomplikowany proces inwestycyjno-budowlany na terenach zamkniętych służb specjalnych (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego). Drugim problemem jest brak możliwości ochrony przez służby specjalne własnych szefów.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje nowelizację następujących ustaw: z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹ (dalej: Prawo budowlane), z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu² (dalej: ustawa o ABWiAW), z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: ustawa o planowaniu), z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 937.

³ Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.

Antykorupcyjnym⁴ (dalej: ustawa o CBA), z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁵ (dalej: ustawa o SKWiSWW), z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁶ (dalej: ustawa o udostępnianiu).

Zmiany w Prawie budowlanym polegają na: (a) wyłączeniu obiektów budowlanych usytuowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją szefów służb specjalnych od obowiązku zamieszczania informacji dotyczących inwestycji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej; (b) zniesieniu obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz obowiązku zgłoszenia rozbiórki budynków i budowli zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją szefów służb wymienionych w projekcie; (c) rezygnacji z prowadzenia dziennika budowy w postaci elektronicznej w stosunku do robót budowlanych na terenach zamkniętych; (d) wyłączeniu obowiązków związanych ze zgłoszeniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w zakresie obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją szefów służb specjalnych.

Zmiany w ustawie o planowaniu przewidują: (a) zawężenie obowiązku informacyjnego o postępowaniu w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego, w zakresie dotyczącym inwestycji lokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych przez szefów służb specjalnych oraz (b) poszerzenie katalogu podmiotów, z którymi należy uzgodnić projekty decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Zmiany w ustawie o udostępnianiu przewidują poszerzenie katalogu przedsięwzięć, w przypadku których w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie przedkłada się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie bada ich lokalizacji z ustaleniami tego planu. Poszerzenie dotyczy inwestycji, które będą realizowane na terenie zamkniętym, którego obszar został określony decyzją szefa służby specjalnej.

Projektowane zmiany w ustawach o ABWiAW, o CBA oraz o SKWiSWW przewidują możliwość ochrony przez właściwe służby swoich szefów i regulują procedurę postępowania funkcjonariuszy w związku z tą ochroną.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazują, że nie rozważano rozwiązań alternatywnych (pozalegislacyjnych), ponieważ jedynym instrumentem prawnym umożliwiającym osiągnięcie założonych celów jest zmiana przepisów rangi ustawowej.

Projekt dotyczy dwóch kluczowych obszarów, których regulacja mieści się w wyłącznej materii ustawowej. Pierwszy z nich to usprawnienie i uproszczenie

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 712, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2026 r. poz. 157.

⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 670.

procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych służb specjalnych (ABW, AW, CBA, SKW, SWW). Zrealizowanie zakładanego celu wymaga zwolnienia organów z konkretnych obowiązków proceduralnych oraz wprowadzenia wyłączeń od zasad ogólnych wynikających wprost z aktów rangi ustawowej. Dotyczy to m.in. wyłączenia obowiązku publikacji informacji w BIP, zniesienia wymogu pozwolenia lub zgłoszenia rozbiórki obiektów, wyłączenia stosowania elektronicznego dziennika budowy czy modyfikacji wymogów planistycznych i środowiskowych. Żadne instrumenty pozalegislacyjne (np. wytyczne, porozumienia, zarządzenia wewnętrzne) nie mogą modyfikować lub uchylać obowiązków nałożonych przez ustawę.

Drugi obszar dotyczy powierzenia służbom specjalnym zadania ochrony ich szefów. Wprowadzenie nowego zadania w postaci ochrony szefów służb specjalnych (oraz wyznaczonych funkcjonariuszy i pracowników) w miejscu ich przebywania wiąże się z przyznaniem funkcjonariuszom uprawnień do podejmowania czynności władczych (m.in. legitymowania, ujęcia osób, sprawdzenia prewencyjnego, przejmowania kontroli nad bezzałogowymi statkami powietrznymi) poza obszarami i obiektami danej służby. Przyznanie takich kompetencji oraz określenie reżimu gwarancyjnego dla obywateli (w tym obowiązku informacyjnego funkcjonariuszy oraz prawa do złożenia zażalenia do właściwego prokuratora) bezpośrednio ingeruje w sferę praw i wolności jednostki, co zgodnie z zasadą legalizmu i zastrzeżenia ustawowego wymaga wyłącznej regulacji na poziomie ustawy.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Jeśli chodzi o proces inwestycyjno-budowlany na terenach zamkniętych służb specjalnych, to w zagranicznych systemach prawnych spotyka się rozmaite rozwiązania służące uproszczeniu procesu inwestycyjnego lub ochronie informacji dotyczących infrastruktury służb. Rozwiązanie przedstawione w projekcie polega na powiązaniu określonych odstępstw od ogólnych przepisów ze szczególnym statusem terenu, na którym realizuje się inwestycję. Inne uregulowania zmierzające do rozwiązania tego samego problemu mogą polegać na przyjęciu szczególnego reżimu nie ze względu na status terenu, lecz w odniesieniu do konkretnej inwestycji uznanej za wrażliwą z perspektywy bezpieczeństwa państwa lub na wyodrębnieniu szczególnej kategorii obiektów służb bezpieczeństwa i ustanowieniu dla nich odrębnych zasad procesu budowlanego. Przykładem pierwszego rozwiązania może być Francja, zaś drugiego – Estonia.

We Francji szczególny reżim nie wynika automatycznie z ulokowania inwestycji na terenie należącym do służb specjalnych, lecz z indywidualnego stwierdzenia, że konkretne przedsięwzięcie wymaga ochrony ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Postanowienia Kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego⁷ przewidują

⁷ *Code de la sécurité intérieure*, tekst w j. francuskim:

szczególny przypadek „operacji wrażliwych z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego” (art. L.112-3 – L.112-7 Kodeksu). Minister spraw wewnętrznych może, indywidualnie dla określonego przedsięwzięcia, nadać taki status, jeżeli ochrona interesów bezpieczeństwa narodowego uzasadnia zachowanie poufności dotyczących go informacji. Zastosowanie procedury jest dopuszczalne odnośnie do czynności dotyczących obiektu, instalacji, budowli, zagospodarowania terenu przeznaczonych na potrzeby służb wywiadowczych podległych ministrowi spraw wewnętrznych. Nadanie statusu powoduje zastosowanie szczególnych odstępstw dotyczących m.in. konsultacji społecznych w postępowaniach środowiskowych, postępowań wyłączeniowych oraz formalności wynikających z prawa urbanistycznego.

Natomiast w Estonii przyjęto rozwiązanie polegające na wyodrębnieniu w prawie budowlanym szczególnej kategorii obiektów organów bezpieczeństwa i ustanowieniu dla nich odrębnych zasad procesu budowlanego. Jak stanowi Kodeks budowlany⁸, obiektem organu bezpieczeństwa jest obiekt budowlany znajdujący się we władaniu organu bezpieczeństwa, a zaliczenie obiektu do tej kategorii wiąże się z zastosowaniem szczególnych zasad dotyczących jego projektowania, budowy i oddawania do użytkowania. Co do zasady do sporządzenia projektu budowlanego obiektu organu bezpieczeństwa nie jest wymagane uzyskanie warunków projektowych, a także nie wymaga się dokonania zgłoszenia użytkowania ani uzyskania pozwolenia na użytkowanie (art. 114-121 Kodeksu).

W odniesieniu do drugiego przedmiotu projektu ustawy, a więc kwestii powierzania służbom specjalnym zadania ochrony ich szefów, również przewiduje się różnorakie rozwiązania prawne. W projekcie zaproponowano model, w którym dana służba uzyskuje ustawowe zadanie polegające na ochronie osoby stojącej na jej czele. Zagraniczne rozwiązania prawne przewidują przykładowo modele, w których zadanie ochrony szefa służby jest powierzone innemu organowi państwa odpowiedzialnemu za ochronę osób (tak jest np. w Słowenii), a także takie, w których przepisy nie przyznają szefowi służby ochrony z mocy prawa, lecz pozostawiają właściwemu organowi możliwość objęcia określonej osoby ochroną na podstawie indywidualnej decyzji (np. w Szwecji).

W Słowenii dyrektor Słoweńskiej Agencji Wywiadu i Bezpieczeństwa (*Slovenska obveščevalno-varnostna agencija*, SOVA) jest objęty ogólnym systemem ochrony osób wykonywanym przez policję. Podstawę prawną stanowi ustawa o zadaniach i uprawnieniach policji⁹. Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy „funkcjonariusze Policji zapewniają ochronę określonym osobom, pomieszczeniom, obiektom oraz otoczeniu obiektów mających szczególne znaczenie dla państwa”, natomiast art. 103 ust. 1 upoważnia rząd do określenia w rozporządzeniu wykazu osób podlegających ochronie oraz zakresu i sposobu wykonywania tej ochrony. W rozporządzeniu w sprawie ochrony określonych osób, pomieszczeń i obiektów

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000042632962/#LEGISCTA000042632962 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 18 IX 2026 r.].

⁸ *Ehitusseadustik*, tekst w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/et/akt/105032015001?leiaKehtiv>.

⁹ *Zakon o nalogah in pooblastilih policije*, tekst w j. słoweńskim: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO6314>.

chronionych przez Policję¹⁰ wskazano, że dyrektor Słoweńskiej Agencji Wywiadu i Bezpieczeństwa należy do podmiotów objętych ochroną (art. 8 ust. 1 rozporządzenia).

Z kolei odmienne, zindywidualizowane podejście funkcjonuje w Szwecji. Jak stanowi art. 5 rozporządzenia zawierającego instrukcję dla Policji Bezpieczeństwa¹¹, organ ten odpowiada za ochronę osobistą naczelnego kierownictwa państwa, do którego należą m.in. monarcha, następca tronu, premier, przewodniczący parlamentu (Riksdagu), ministrowie, parlamentarzyści. Jednocześnie przewiduje się, że „organ może również, w indywidualnym przypadku, podjąć decyzję o objęciu innej osoby ochroną osobistą” (art. 5 rozporządzenia). Inne osoby pełniące istotne funkcje publiczne mogą zatem zostać objęte ochroną w razie potrzeby i na podstawie indywidualnej oceny dokonanej przez właściwy organ.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutki prawne wynikające z art. 1 projektu dotyczą przepisów Prawa budowlanego w odniesieniu do inwestycji na terenach zamkniętych określanych w drodze decyzji przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szefa Służby Wywiadu Wojskowego. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że definicja pojęcia „terenów zamkniętych” znajduje się w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹² (dalej: p.g.k.), zgodnie z którym „[i]llekroć w ustawie jest mowa o terenach zamkniętych – rozumie się przez to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”. Na mocy art. 4 ust. 2 p.g.k. „[d]la terenów zamkniętych, zamiast mapy zasadniczej, sporządza się odrębne mapy zawierające w swojej treści również sieć podziemnego uzbrojenia terenu. Sporządzanie i aktualizowanie tych map oraz ustalanie granic terenów zamkniętych należy do właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”. Stosownie do ust. 2a powyższego artykułu p.g.k. „[t]ereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określone są również granice terenu zamkniętego. Dokumentacja geodezyjna określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana jest przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom w trybie art. 22”.

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 1 pkt 1 projektu będzie wyłączenie wobec wskazanych wyżej inwestycji obowiązku publikowania w Biuletynie Informacji

¹⁰ Uredba o varovanju določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov, ki jih varuje policija, tekst w j. słoweńskim: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=URED6412>.

¹¹ Förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20221719-med-instruktion-for_sfs-2022-1719/.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.

Publicznej informacji o dokonaniu zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-2 i 3-3b Prawa budowlanego, przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d Prawa budowlanego oraz informacji o tym, czy został złożony sprzeciw wobec powyższych czynności (art. 30a Prawa budowlanego). Wprowadzane rozwiązanie oznacza ograniczenie jawności procesu budowlanego dotyczącego opisanych wyżej inwestycji i jest analogiczne do obecnego wyłączenia inwestycji realizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej.

Z art. 1 pkt 2 projektu wynika wyłączenie rozbiórki budynków i budowli zlokalizowanych na opisanych wyżej terenach zamkniętych z obowiązku uzyskania pozwolenia oraz z obowiązku zgłoszenia (art. 31 Prawa budowlanego). Oznacza to uproszczenie procedury dotyczącej realizacji inwestycji na opisanych terenach.

Projekt w art. 1 pkt 3 wyłącza postać elektroniczną dla dzienników budowy prowadzonych dla opisanych wyżej inwestycji, analogicznie do obecnego wyłączenia w stosunku do inwestycji realizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej (zmieniany art. 47c Prawa budowlanego). Zauważyć jednak należy, że projektowaną zmianę poprzedziła zmiana art. 47v Prawa budowlanego, uchwalona ustawą z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹³ (dalej: ustawa z 4 grudnia 2025 r.). Zgodnie z tym przepisem, „[d]ziennik budowy w postaci papierowej wydaje się do dnia 31 grudnia 2031 r., z wyjątkiem dziennika budowy dotyczącego robót budowlanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Agencji Wywiadu”. Oznacza to, że ustawodawca już w dacie uchwalania ustawy z 4 grudnia 2025 r. uwzględnił papierową postać prowadzenia dzienników budowy dotyczących opisanych wyżej inwestycji, co więcej – przedłużył dopuszczalność takiej postaci dla powyższego rodzaju dzienników również po dniu 31 grudnia 2031 r. Powyższe oznacza również, że projektowana zmiana dotycząca formy dzienników budowy dla opisanych wyżej inwestycji pozostaje w zgodzie z kierunkiem zmian wprowadzonych ustawą z 4 grudnia 2025 r. W tym miejscu zauważenia wymaga jednak, że po wejściu w życie przepisów projektu cytowany wyżej art. 47v Prawa budowlanego może wymagać zmiany (jeśli celem będzie ujednolicenie stanu prawnego dotyczącego odnośnych służb) polegającej na rozszerzeniu katalogu dzienników budowy, jakie mogą być wydawane w postaci papierowej po 31 grudnia 2031 r. o dzienniki budowy dotyczące robót budowlanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzjami Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego.

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 1 pkt 4 projektu będzie zniesienie obowiązku zgłaszania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na opisanych wyżej terenach (zmieniany art. 71 ust. 9 Prawa budowlanego). Konsekwentnie, dokonanie zmiany sposobu użytkowania wskazanych obiektów nie będzie już uzależnione od uprzedniego zawiadomienia organu administracji architektoniczno-budowlanej ani od upływu trzydziestodniowego terminu

¹³ Dz. U. poz. 1847.

na wniesienie sprzeciwu przez ten organ (art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego) i w powyższy sposób proces budowlany na opisanych wyżej terenach zostanie przyspieszony.

Skutek prawny art. 3 pkt 1 projektu dotyczy stref ochronnych opisanych wyżej terenów zamkniętych. Przypomnienia wymaga, że granice stref ochronnych ustalane są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a „[w] strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy” (art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu).

Ze zmienianego we wskazanym punkcie projektu art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu wynika zniesienie ciążącego na wojewodzie (jako organie właściwym do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej dotyczącej inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu) obowiązku polegającego na udostępnianiu w BIP (oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także o wydanych w toku tego postępowania postanowieniach oraz o decyzji kończącej to postępowanie. Oznacza to ograniczenie jawności procedury planistycznej dotyczącej opisanych wyżej inwestycji.

Z art. 3 pkt 2 projektu wynika natomiast rozszerzenie nałożonego na organ wydający decyzję lokalizacyjną (czyli na wojewodę) obowiązku prowadzenia uzgodnień w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ (dalej: k.p.a.) o szefów wymienionych wyżej służb. Oznacza to włączenie szefów tych służb do katalogu organów uzgadniających decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do określanych przez nich stref ochronnych terenów zamkniętych (zmieniany art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu). Skutkiem drugiego rzędu omawianej zmiany będzie zatem rozszerzenie kompetencji szefów wymienionych służb o wydawanie postanowienia w przedmiocie uzgodnienia, na które to postanowienie zażalenie będzie przysługiwało wyłącznie inwestorowi (art. 106 § 5 k.p.a. w zw. z art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu). Kolejnym skutkiem prawnym wprowadzanej regulacji będzie uzależnienie możliwości wydania przez wojewodę decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w strefach ochronnych terenów zamkniętych od braku negatywnego stanowiska zawartego w postanowieniu odnośnego szefa służby.

Zauważenia wymaga jednak, że zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu „[d]ecyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi”. Konsekwentnie, wskazane w poprzednim akapicie skutki prawne projektu wystąpią także w odniesieniu do postępowania prowadzonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przedmiocie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w strefach ochronnych terenów zamkniętych (czyli nałożenie na organy samorządowe obowiązku prowadzenia uzgodnień z szefami odnośnych służb, rozszerzenie kompetencji szefów odnośnych służb o wydawanie postanowień w przedmiocie uzgodnień, a także uzależnienie możliwości wydania przez wójta,

¹⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1691.

burmistrza, prezydenta miasta decyzji o warunkach zabudowy w strefach ochronnych terenów zamkniętych od braku negatywnego stanowiska zawartego w postanowieniu odnośnego szefa służby).

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 2 pkt 1 projektu, art. 4 pkt 1 projektu oraz art. 5 pkt 1 projektu będzie rozszerzenie katalogu zadań ustawowych wymienionych wyżej służb o wykonywanie ochrony osobistej poza wykorzystywanymi przez te służby obszarami i obiektami. Wykonywanie ochrony osobistej dotyczącej szefów służb będzie obligatoryjne z mocy prawa, natomiast obowiązek ochrony osobistej dotyczącej funkcjonariusza lub pracownika służb (a w przypadku Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego – także żołnierza zawodowego wyznaczonego na stanowisko służbowe) będzie warunkowany decyzją szefa danej służby, podejmowaną w uzasadnionych przypadkach.

W konsultacjach społecznych dotyczących projektu w odniesieniu do jego art. 5 w zakresie kryterium zastosowania ochrony osobistej funkcjonariusza lub pracownika służby podniesiono, iż „[u]st. 1b jest zbyt uznaniowy – sformułowanie «w uzasadnionych przypadkach» nie zawiera żadnych kryteriów (analiza ryzyka/konkretne zagrożenie). Ten sam problem występuje w art. 2 i 4”¹⁵. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że określenie „w uzasadnionych przypadkach” nie oznacza możliwości dowolnego działania właściwego szefa. Podjęcie decyzji o objęciu ochroną konkretnego funkcjonariusza lub pracownika musi bowiem wynikać z obiektywnych okoliczności danego przypadku, w szczególności z charakteru wykonywanych zadań oraz z informacji o możliwym zagrożeniu. Dookreślenie ustawowych przesłanek mogłoby okazać się nieadekwatne wobec zmiennego, różnorodnego i często niejawnego charakteru zagrożeń.

Z art. 2 pkt 2 projektu, art. 4 pkt 2 projektu oraz art. 5 pkt 2 projektu wynika natomiast, że zakres terytorialny wykonywania czynności ochrony osobistej wobec wskazanych osób będzie wyznaczany przez miejsce przebywania osoby ochranianej, jeżeli będzie to niezbędne do zapewnienia jej bezpieczeństwa. Skutkiem projektu będzie także wprowadzenie podstawy prawnej do wykonywania następujących czterech rodzajów czynności przy ochronie osobistej (spośród tych, do których obecnie są uprawnieni funkcjonariusze wykonujący ochronę urządzeń, obszarów i obiektów):

- 1) legitymowanie osoby w celu ustalenia tożsamości,
- 2) ujęcie osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także zagrożenie dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji lub innym właściwym organom,
- 3) dokonanie sprawdzenia przewencyjnego, a także sprawdzania bagaży, środków transportu i ładunków, a także
- 4) zniszczenie, unieruchomienie lub przejęcie kontroli lotu bezzałogowego statku powietrznego (tej czynności jednakże nie wykonują i nie będą wykonywali po wejściu w życie przepisów projektu funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z uwagi na brak podstaw prawnych w ustawie o CBA).

¹⁵ ID ankiety: 186467.

Z art. 2 pkt 3, art. 4 pkt 2 oraz art. 5 pkt 3 projektu wynikają kolejne dwa główne skutki prawne. Pierwszym będzie obowiązek legitymowania się przez funkcjonariusza przystępującego do czynności służbowych związanych z wykonywaniem zadań w zakresie ochrony (zarówno urzędów, obszarów i obiektów, jak też ochrony osobistej) poprzez podanie imienia, nazwiska, stopnia służbowego (z wyjątkiem CBA, w którym nie funkcjonują stopnie) oraz okazania legitymacji (poza umundurowanym funkcjonariuszem ABW i AW), oraz przyczyny podjęcia czynności, a na żądanie osoby, wobec której są dokonywane czynności – podstawy prawnej tej czynności.

Drugim skutkiem prawnym wynikającym z art. 2 pkt 3, art. 4 pkt 2 oraz art. 5 pkt 3 projektu będzie wprowadzenie środka odwoławczego w postaci zażalenia do właściwego miejscowo prokuratora na sposób prowadzenia czynności wykonywanych w ramach zadań z zakresu ochrony urzędów, obszarów i obiektów oraz ochrony osobistej (wnoszonego w terminie siedmiu dni od dnia dokonania czynności). Jednakże, Wnioskodawcy konsekwentnie wyłączyli w przypadku każdej ze służb możliwość zaskarżenia w drodze zażalenia sposobu dokonania sprawdzenia przewencyjnego, a także sprawdzania bagaży, środków transportu i ładunków. W projekcie przewidziano także nałożenie na wykonującego czynności funkcjonariusza obowiązku polegającego na pouczeniu o zażaleniu osoby, wobec której dokonano czynności.

Skutkiem drugiego rzędu powyższej regulacji będzie zatem rozszerzenie właściwości rzeczowej prokuratora na materię związaną z rozpoznawaniem zażalenia na sposób prowadzenia czynności wykonywanych w ramach zadań z zakresu ochrony urzędów, obszarów i obiektów oraz ochrony osobistej. Na mocy przepisów projektu do rozpoznawania środków zaskarżenia w tego rodzaju sprawach odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy działu IX rozdziału 50 „Żażalenie i sprzeciw” ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeksu postępowania karnego¹⁶.

Zauważenia w tym miejscu wymaga, że instytucja zażalenia do prokuratora na sposób przeprowadzenia czynności nie stanowi *novum* w omawianych nowelizowanych ustawach (vide: art. 23 ust. 7 ustawy o ABWiAW, art. 29 ust. 2 ustawy o SKWiSWW, art. 14 ust. 7 ustawy o CBA).

Obowiązek nakładany w art. 4 pkt 2 projektu (dodawany ust. 2d w art. 30 ustawy o CBA) na funkcjonariuszy CBA polega na konieczności wykonywania czynności związanych z wykonywaniem ochrony osobistej oraz ochrony urzędów, obszarów i obiektów z poszanowaniem dóbr osobistych osoby, w stosunku do której zostały podjęte czynności. Obowiązek ten odnosi się do czynności polegających na ujęciu osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji lub innym właściwym organom, a także polegających na dokonywaniu sprawdzenia przewencyjnego i sprawdzania bagaży, środków transportu i ładunków. Omawiany obowiązek został ukształtowany na wzór obowiązku poszanowania dóbr osobistych, ciążącego obecnie na funkcjonariuszach pozostałych służb, wykonujących zadania w zakresie ochrony.

¹⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 490, ze zm.

Artykuł 6 pkt 1 projektu wywoła skutek prawny w postaci zakwalifikowania inwestycji realizowanych na terenach zamkniętych określonych przez wymienionych wyżej szefów do inwestycji strategicznych. Tym samym, inwestycje realizowane na terenach zamkniętych określonych przez wymienionych wyżej szefów zostaną wyłączone z analizy zgodności lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a regionalny dyrektor ochrony środowiska nie będzie w takim przypadku dysponował kompetencją do odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia (zmieniany art. 59a ust. 4 ustawy o udostępnianiu).

Skutkiem wynikającym z art. 6 pkt 2 projektu będzie natomiast rozszerzenie kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska o wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do inwestycji na terenach zamkniętych określanych przez Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego (zmieniany art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o udostępnianiu).

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁸.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), w szczególności w art. 5 (wolność osobista) oraz art. 8 (prawo do ochrony życia prywatnego), a także w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 (ochrona mienia). Projektowane przepisy upoważniają do podejmowania czynności stanowiących ingerencję w wymienione prawa. Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC, wymagają jednak stosowania przy uwzględnieniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności zasady proporcjonalności, nakazującej ograniczenie ingerencji w sferę praw człowieka do niezbędnego minimum w konkretnych okolicznościach.

¹⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Biernacki), opinia BEOS z 24 VIII 2026 r., BEOS-WPEiM-1943/26.*

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Biernacki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 24 VIII 2026 r., BEOS-WPEiM-1944/26.*

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

- ogół społeczeństwa – rozszerzenie uprawnień służb specjalnych osłabi dostęp obywateli do informacji o inwestycjach przez nie realizowanych oraz ograniczy prawa osób posiadających nieruchomości graniczące z nieruchomościami objętymi zmianami, może również zwiększyć prawdopodobieństwo kontaktu z funkcjonariuszami wykonującymi czynności związane z ochroną osób wskazanych w projekcie;
- szefów służb wymienionych w projekcie (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego),
- Służbę Ochrony Państwa (SOP),
- ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

B) Wpływ na społeczeństwo

Projektowana ustawa ma ograniczony zakres i dotyczy dwóch kwestii związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych w Polsce – zmienia zasady prowadzenia przez nie inwestycji na terenach zamkniętych oraz zapewnia ochronę szefa, wskazanych funkcjonariuszy lub pracowników danej służby w miejscu ich przebywania przez jej funkcjonariuszy.

W DSR Wnioskodawcy wskazują tylko pozytywne skutki społeczne zaproponowanych rozwiązań. Podkreślają, że projekt wpłynie na:

- wzrost poziomu bezpieczeństwa państwa i ciągłości jego funkcjonowania (przez powierzenie służbom specjalnym zadania ochrony ich szefów w miejscu ich przebywania),
- podwyższenie standardu ochrony praw i wolności jednostki (projekt wprowadza mechanizmy gwarancyjne w odniesieniu do czynności realizowanych przez funkcjonariuszy w ramach zadań ochronnych – są to: obowiązek podania przez funkcjonariusza stopnia, imienia, nazwiska, przyczyny i podstawy prawnej podjęcia czynności, okazania legitymacji służbowej na żądanie oraz pouczenia o prawie do złożenia zażalenia do właściwego prokuratora),
- zwiększenie ochrony terenów zamkniętych (m.in. poprzez wyłączenie z obowiązku publikacji o inwestycjach w BIP, co zdaniem Wnioskodawców zapobiegać będzie ujawnianiu wrażliwych danych dotyczących lokalizacji, parametrów technicznych i przeznaczenia obiektów służb specjalnych),
- zapobieganie zagrożeniom w strefach ochronnych,
- usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego w obszarze bezpieczeństwa państwa przez uproszczenie procedur,
- podniesienie sprawności operacyjnej służb dzięki szybszej modernizacji i rozbudowie infrastruktury służb specjalnych.

Oceniając skutki społeczne zaproponowanych zmian, należy zastanowić się, czy zakres podmiotowy regulacji nie jest zbyt szeroki. Chodzi tutaj o nadanie

szczególnych uprawnień w procesie inwestycyjnym i uzgodnieniowym Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Wydaje się, że zakres zadań tej służby, wynikający z ustawy o CBA, nie stanowi dostatecznej podstawy do upraszczania procesu inwestycyjnego i utajniania jej inwestycji infrastrukturalnych.

Nie należy także oczekiwać zbyt daleko idących rezultatów w zakresie ograniczenia rozpoznania i infiltracji inwestycji na terenach zamkniętych służb specjalnych. Zaproponowane rozwiązania mogą skutecznie pozbawić dostępu do informacji o planowanych i realizowanych inwestycjach raczej zainteresowanych mieszkańców sąsiadujących z tymi terenami niż nieprzyjazne państwa. Jak wskazano w konsultacjach społecznych należałoby rozważyć powszechne uproszczenie procedur inwestycyjno-budowlanych, a nie zwalniać z nich służby specjalne.

W kontekście drugiej kwestii poruszonej w projekcie, dotyczącej zapewnienia ochrony szefa, wskazanych funkcjonariuszy lub pracowników przez funkcjonariuszy danej służby trzeba odnotować, że Wnioskodawcy nie rozważali zapewnienia takiej ochrony przez istniejącą, wyspecjalizowaną w tym zakresie Służbę Ochrony Państwa¹⁹. Pojawia się więc wątpliwość, czy społecznie bardziej racjonalne i funkcjonalne jest rozszerzanie uprawnień poszczególnych służb, czy też wykorzystanie już istniejącego potencjału do ochrony wymienionych w projekcie osób.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu wzbudziły niewielkie zainteresowanie obywateli. Nadesłano 6 ankiet, z czego jedna została wypełniona przez zawodowego lobbystę, a dwie przez osoby nieletnie. Co do akceptacji zaproponowanych rozwiązań to głosy rozłożyły się po połowie, trzy osoby były za i trzy przeciw.

W komentarzach do projektu respondenci niezgadający się z propozycjami Wnioskodawców dotyczącymi zniesienia lub ograniczenia niektórych obowiązków w procesie inwestycyjnym wskazywali na nierówne traktowanie służb specjalnych i pozostałych podmiotów oraz obywateli²⁰. Z kolei zwolennik nowelizacji podkreślał, że „zmiana jest zasadna i proporcjonalna. Rozszerza istniejące już wyłączenia dla terenów zamkniętych MON na tereny zamknięte służb specjalnych (ABW, AW, CBA, SKW, SWW). Ułatwia i utajnia inwestycje służb na terenach zamkniętych bez tworzenia nowych, nadmiernych uprawnień”²¹.

¹⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 34 ze zm.) SOP jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom.

²⁰ „Jestem przeciwny, gdyż projekt likwidując pewne wymogi formalne zwiększa nierówność między wymienionymi organami a innymi instytucjami publicznymi, o obywatelach już nie wspominając.” – ID ankiety: 186265; „Ustawa pogłębia nierówność wobec prawa. Tego typu podejście, gdzie system staje się tak skomplikowany, że uniemożliwia działalność pewnych instytucji, więc wyłącza się je z określonych obowiązków, jest niedopuszczalne.”, „Należy uprościć regulacje dla wszystkich, a nie dla wybranych instytucji.” – ID ankiety: 193084.

²¹ ID ankiety: 186467.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania będą miały pozytywny wpływ na przedsiębiorców realizujących inwestycje (przede wszystkich roboty budowane związane ze wznoszeniem budynków i obiektów inżynierii lądowej i morskiej oraz ich rozbiórką) na terenach zamkniętych służb specjalnych. Stosowanie uproszczonych procedur powinno bowiem ułatwić i skrócić czas realizacji projektów inwestycyjnych na tych terenach, a także zmniejszyć ryzyko opóźnień wynikających z przedłużających się procedur. Oszacowanie skutków regulacji dla przedsiębiorców w wymiarze pieniężnym nie jest jednak możliwe z uwagi na brak danych dotyczących inwestycji służb specjalnych na terenach zamkniętych, różnorodność realizowanych projektów, a także możliwość częściowego lub całkowitego uwzględnienia przewidywanych niższych kosztów operacyjnych w cenach oferowanych usług (a więc ograniczony pozytywny wpływ lub nawet brak wpływu na rentowność tych podmiotów). Ponadto, jak wskazano w pkt. VIII opinii, liczba inwestycji realizowanych na terenach zamkniętych jest znikoma w skali całej gospodarki.

Projektowane rozwiązania nie będą miały wpływu na konsumentów i powinny pozostać neutralne dla rynku pracy. Realizacja przez służby specjalne dodatkowych zadań związanych z ochroną ich szefów oraz zadań związanych z ochroną nieznanej liczby wskazanych przez ich szefów funkcjonariuszy lub pracowników służb może być możliwa poprzez zwiększenie produktywności, w szczególności dzięki zmianom organizacji pracy. Jeżeli jednak konieczne okaże się zwiększenie zatrudnienia, będzie to bardzo niewielka liczba osób w stosunku do wszystkich pracujących w Polsce (ok. 15,1 mln)²². Nie można przy tym wykluczyć, że ewentualnemu wzrostowi zatrudnienia w służbach specjalnych będzie towarzyszyć jego ograniczenie w sektorze prywatnym, jeżeli dotychczasowe zadania związane z ochroną były powierzane podmiotom zewnętrznym.

W odniesieniu skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt nie generuje bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Wnioskodawcy wskazują, że zadania w zakresie ochrony szefów służb specjalnych oraz stosowania uproszczonych procedur inwestycyjnych na terenach zamkniętych służb specjalnych będą realizowane w ramach posiadanych środków finansowych. Zdaniem Wnioskodawców, projektowane zmiany nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o zwiększone środki z budżetu państwa, a ich wdrożenie zostanie sfinansowane w ramach obowiązujących limitów wydatków.

²² *Pracujący w gospodarce narodowej w Polsce w marcu 2026 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 27 VIII 2026 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-polsce-w-marcu-2026-r-,27,40.html>.

Po analizie założeń przyjętych przez Wnioskodawców w ramach oceny wpływu regulacji na sektor finansów publicznych należy wskazać, że Wnioskodawcy nie umotywowali twierdzeń o braku bezpośrednich skutków finansowych projektowanych zmian. W szczególności nie wskazali danych niezbędnych dla oceny skutków finansowych ani ich źródła oraz nie opisali metodyki ustalenia efektów regulacji. Zważywszy na przedmiot projektowanych zmian, zasadne jest przyjęcie, że pominięcia Wnioskodawców w tym zakresie są uzasadnione ograniczoną dostępnością informacji dotyczących finansowania działalności służb specjalnych oraz realizacji inwestycji budowlanych na terenach zamkniętych.

Rozpatrując efekty projektowanych zmian, nie można wykluczyć pojawienia się skutków dla sektora finansów publicznych w postaci dodatkowych wydatków budżetu państwa w części 29 – Obrona narodowa w rozdziałach 75217 – Służba Wywiadu Wojskowego i 75218 – Służba Kontrwywiadu Wojskowego, oraz w częściach 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne, 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i 59 – Agencja Wywiadu. Wydatki te mogą być generowane przede wszystkim poprzez realizację przez ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW nowych zadań, polegających na ochronie własnych szefów, oraz na podstawie decyzji szefa służby, wskazanych funkcjonariuszy lub pracowników służby, a także żołnierzy zawodowych wyznaczonych na stanowisko służbowe w SKW albo SWW. Z uwagi na niejawność informacji dotyczących środków przeznaczanych na wykonywanie zadań realizowanych przez służby wobec osób ochraniających²³, dostępne dane nie pozwalają na oszacowanie kosztów projektowanych zmian w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, że w wyniku projektowanych zmian, na skutek decyzji szefów służb, ochroną może zostać objęta bliżej nieokreślona liczba funkcjonariuszy i pracowników służb. Ochrona osób będzie zaś realizowana w miejscu przebywania osoby ochranianej. Przyjęcie rozwiązań polegających na niedookreślaniu osób i miejsc objętych ochroną zwiększa niepewność co do skutków regulacji dla wydatków budżetu państwa. Na ograniczenie potencjalnego wzrostu obciążeń finansowych wpływa natomiast osadzenie nowych czynności powierzonych służbom wśród realizowanych w obecnym stanie prawnym zadań w zakresie ochrony, a w konsekwencji wykorzystanie do ich wykonywania istniejących wewnętrznych służb ochrony (ewentualnie specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej w przypadku CBA). Projektowane rozwiązanie ogranicza koszty związane z tworzeniem i przygotowaniem struktur odpowiedzialnych za realizację nowych zadań.

Potencjalne niewielkie zwiększenie wydatków budżetu państwa może również zostać spowodowane powierzeniem szefom służb specjalnych nowych kompetencji, polegających na uzgadnianiu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do stref ochronnych terenów zamkniętych.

Z prowadzenia postępowań zażaleniowych inicjowanych poprzez realizację przyznanego jednostkom uprawnienia do zaskarżania sposobu przeprowadzenia

²³ Por. Odpowiedź na interpelację nr 14854 w sprawie zakresu ochrony realizowanej przez SOP, w szczególności liczby chronionych osób, ich tożsamości oraz funkcji, jakie pełnią lub pełnili, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym i praktyką działania tej służby, <https://orka.sejm.gov.pl/Home.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=DRKK84&view=S>.

czynności wynikających z zadań ochronnych powierzonych służbom może również wynikać nieznaczne zwiększenie wydatków budżetu państwa przeznaczanych na funkcjonowanie służb specjalnych oraz prokuratury (w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury).

Projektowane zmiany związane z uproszczeniem i usprawnieniem procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji przez szefów służb mogą przyczynić się do zmniejszenia wydatków budżetu państwa przeznaczanych na funkcjonowanie służb specjalnych. Zakładanym przez Wnioskodawców skutkiem gospodarczym w postaci sprawniejszego prowadzenia prac budowlanych przez wykonawców bez ryzyka opóźnień wynikających z długotrwałych procedur odpowiadają bowiem potencjalne niższe koszty ponoszone przez inwestorów, tj. przez szefów służb specjalnych. Kwoty oszczędności dla budżetu państwa nie podlegają jednak wiarygodnemu oszacowaniu z uwagi na brak dostępnych danych dotyczących skali i rodzaju inwestycji budowlanych podejmowanych na terenach zamkniętych służb specjalnych.

Dodatkowo projektowane zmiany mogą w marginalnym stopniu wpłynąć na budżet państwa poprzez zmniejszenie kosztów administracyjnych ponoszonych przez wojewodów jako właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej (art. 82 ust. 3 pkt 5 Prawa budowlanego) oraz organów prowadzących postępowanie w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu) związane z wyłączeniem obowiązku zamieszczania informacji dotyczących inwestycji na stronach BIP urzędu, zniesieniem obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz zgłoszenia rozbiórki, wyłączeniem obowiązków związanych ze zgłoszeniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a także zawężeniem obowiązku informacyjnego o postępowaniu w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego, w zakresie dotyczącym inwestycji lokalizowanych na terenach zamkniętych służb specjalnych. Wpływ projektowanych zmian na koszty sektora finansów publicznych związane z postępowaniami dotyczącymi procesów inwestycyjno-budowlanych będzie marginalny. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, spośród 151 619 decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych w 2025 r. jedynie 449 (ok. 0,3%) dotyczyło terenów zamkniętych²⁴.

Włączenie przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych służb specjalnych do katalogu przedsięwzięć, w przypadku których organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (dalej: regionalny dyrektor), spowoduje nieznaczne przeniesienie wydatków związanych z kosztami postępowań w ramach sektora finansów publicznych. Koszty te były dotychczas ponoszone również przez inne właściwe organy (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, dyrektorów regionalnych

²⁴ Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, *Ruch budowlany w 2025 r.*, <https://www.gov.pl/attachment/dd9aca53-39c1-481c-a242-35ec73efc4ac>. Należy podkreślić, że przywołane statystyki GUNB dotyczą wszystkich terenów zamkniętych, w tym terenów zamkniętych służb specjalnych. Część robót budowlanych zlokalizowanych na terenach zamkniętych nie wymaga pozwolenia na budowę (zob. art. 29 ust. 1 pkt 4, art. 29 ust. 2 pkt. 24 i 29 oraz art. 29 ust. 4 pkt 4 Prawa budowlanego).

dyrekcji Lasów Państwowych, starostów, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – art. 75 ust. 1 ustawy o udostępnianiu), także z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Koszty ponoszone przez regionalnego dyrektora powinny być nieznacznie niższe od kosztów ponoszonych dotychczas przez właściwe organy, dzięki wyłączeniu obowiązku badania zgodności lokalizacji inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku, gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim – z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

Ponownie odnosząc się do założenia Wnioskodawców, zgodnie z którym projektowane zmiany nie spowodują zwiększenia wydatków budżetu państwa, a nowe zadania służb specjalnych będą realizowane w ramach posiadanych środków finansowych, należy wskazać, iż kategoryczne zanegowanie tego twierdzenia nie jest możliwe. Choć nowe obowiązki służb specjalnych związane z ochroną szefów służb i innych osób najpewniej będą pociągać za sobą dodatkowe wydatki, uproszczenie procesów inwestycyjno-budowlanych na terenach zamkniętych prawdopodobnie doprowadzi do przeciwnego skutku, a więc do zmniejszenia obciążeń finansowych. Z uwagi na brak dostępu do szczegółowych danych dotyczących rozdysponowania kwot przeznaczanych z budżetu państwa na funkcjonowanie służb specjalnych, nie można wykluczyć, że w razie odpowiedniego zarządzania środkami i modyfikacji ich alokacji, projektowane zmiany, zgodnie z założeniami Wnioskodawców, nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o zwiększone środki z budżetu państwa.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych 3 osoby zgodziły się z przedstawioną przez Wnioskodawców oceną skutków finansowych proponowanych zmian²⁵, a 3 osoby nie wypowiedziały się w tej kwestii²⁶.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyznanie prokuratorowi kompetencji w zakresie rozpoznawania zażaleń na sposób prowadzenia czynności wykonywanych w ramach zadań z zakresu ochrony urządzeń, obszarów i obiektów oraz ochrony osobistej spowoduje konieczność wykonywania dodatkowych czynności o charakterze urzędniczym w powszechnych jednostkach prokuratury w zakresie urządzeń ewidencyjnych – dotyczy to „rejestrów Zo dla zażaleń rozpoznawanych przez prokuratora na sposób prowadzenia czynności przez inne organy”, określone w instrukcji kancelaryjnej –

²⁵ Zob. odpowiedź na pytanie nr 9 ankiety (ID ankiet: 186467, 186750 i 192408).

²⁶ Zob. odpowiedź na pytanie nr 9 ankiety (ID ankiet: 186265, 193084 i 194834), [RPW-26313-2026 wyniki.pdf](#).

§ 101 ust. 3 oraz załącznik B (określający m.in. „Dane rejestrowane w sprawie w rejestrze Zo”) zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21 lipca 2021 r.²⁷

Przyjęcie projektu usprawni i uprości proces inwestycyjno-budowlany na terenach zamkniętych ustalonych decyzjami szefów służb specjalnych, a tym samym zmniejszy obciążenia administracyjne przedsiębiorstw z sektora budownictwa prowadzących tam roboty budowlane.

Projektowane zmiany mające na celu uproszczenie procesów inwestycyjno-budowlanych na terenach zamkniętych przyczynią się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych zarówno w stosunku do szefów służb specjalnych, jak i do organów właściwych w sprawach objętych treścią projektu. W tej mierze należy wskazać, że:

- 1) wyłączenie obowiązku zamieszczania informacji dotyczących inwestycji na stronach BIP urzędu, zniesienie obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz zgłoszenia rozbiórki oraz wyłączenie obowiązków związanych ze zgłoszeniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nieznacznie zmniejszą obciążenia po stronie wojewodów (zob. pkt VIII opinii);
- 2) wyłączenie obowiązku udostępniania zawiadomień dotyczących postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego spowoduje zmniejszenie obciążeń po stronie wojewodów (zob. pkt VIII opinii);
- 3) wyłączenie inwestycji z obowiązku badania zgodności ich lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej spowoduje zmniejszenie obciążeń po stronie szefów służb oraz organów właściwych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zob. pkt VIII opinii).

Należy jednak zauważyć, iż projektowana ustawa może również przyczynić się do nieznacznego zwiększenia obciążeń administracyjnych po stronie szefów służb oraz organów właściwych w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast – art. 51 ust. 1 pkt. 1-2 ustawy o planowaniu) poprzez wprowadzenie obowiązku uzgodnienia z szefami służb specjalnych treści decyzji w odniesieniu do stref ochronnych terenów zamkniętych (zob. pkt VIII opinii).

Włączenie przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych do katalogu przedsięwzięć, w przypadku których organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, nieznacznie zwiększy obciążenia administracyjne po stronie tych organów. Jednocześnie spowoduje to odpowiednie zmniejszenie obciążeń po stronie dotychczasowych organów właściwych (zob. pkt VIII opinii).

²⁷ Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości z 2021 r. poz. 170.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym projektu będzie objęcie inwestycji realizowanych na terenach zamkniętych, ustalonych decyzją Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego szczególnymi rozwiązaniami proceduralnymi (zawartymi w Prawie budowlanym, w ustawie o planowaniu oraz w ustawie o udostępnianiu), dotychczas zastrzeżonymi dla inwestycji na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej oraz dla inwestycji w strefach ochronnych tych terenów. Zmiany te oznaczają uproszczenie procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie powyższych inwestycji.

Skutkiem prawnym projektu będzie także rozszerzenie katalogu zadań ustawowych ABW, AW, CBA, SKW i SWW o obowiązkową ochronę osobistą szefów tych służb oraz o – warunkowaną decyzjami szefów wymienionych służb – ochronę funkcjonariuszy i pracowników wymienionych służb.

Skutkiem projektu będzie również wprowadzenie środka odwoławczego w postaci zażalenia do prokuratora na sposób przeprowadzania przez funkcjonariuszy służb czynności związanych z wykonywaniem ochrony osobistej oraz ochrony urządzeń, obszarów i obiektów.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane rozwiązania nie powinny wywołać istotnych skutków społecznych dla większości obywateli. Negatywne skutki mogą dotyczyć mieszkańców nieruchomości sąsiadujących z terenami zamkniętymi służb specjalnych, w szczególności w związku z ograniczeniem dostępu do informacji o planowanych inwestycjach oraz ich potencjalnym wpływem na otoczenie i wartość nieruchomości. Pozostałe rozwiązania, dotyczące ochrony osób kierujących służbami specjalnymi, będą co do zasady neutralne dla ogółu społeczeństwa, o ile wykonywanie czynności ochronnych będzie odbywać się w granicach przyznanych uprawnień.

3. Skutki gospodarcze: Projekt może przynieść korzyści przedsiębiorcom realizującym projekty inwestycyjne na terenach zamkniętych służb specjalnych. Ze względu na brak danych o skali takich inwestycji nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie skutków projektu w wymiarze pieniężnym. Projekt nie powinien mieć istotnego wpływu na konsumentów ani rynek pracy, a jego oddziaływanie gospodarcze będzie ograniczone ze względu na niewielką liczbę inwestycji realizowanych na terenach zamkniętych w skali całej gospodarki.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie powinna wpływać na zwiększenie wydatków sektora finansów publicznych, aczkolwiek może oddziaływać w różny sposób na poszczególnych dysponentów budżetu państwa (np. nieznaczny wzrost wydatków u jednych, a spadek u innych). Wynika to z dwukierunkowego oddziaływania: zadania związane z ochroną szefów służb specjalnych i innych

wskazanych osób mogą generować zwiększone wydatki budżetu państwa, natomiast uproszczenie procesów realizacji inwestycji budowlanych na terenach zamkniętych może wpływać na zmniejszenie wydatków budżetowych przeznaczanych na funkcjonowanie służb specjalnych oraz organów właściwych w sprawach administracyjnych związanych z procesami inwestycyjno-budowlanymi. Z uwagi na brak dostępu do szczegółowych danych dotyczących finansowania działalności służb specjalnych nie można wykluczyć, że w razie odpowiedniej realokacji zasobów, zgodnie z deklaracjami Wnioskodawców, projektowane zmiany nie będą stanowiły podstaw do ubiegania się o zwiększone środki z budżetu państwa.

5. Rozwiązania zagraniczne: W zagranicznych systemach prawnych przyjmuje się rozwiązania służące ochronie poufności procesu inwestycyjnego prowadzonego przez służby specjalne. Ten cel może zostać osiągnięty przykładowo przez objęcie konkretnego przedsięwzięcia szczególnym reżimem prawnym na podstawie jego indywidualnej kwalifikacji jako inwestycji wrażliwej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa (Francja) lub poprzez wyodrębnienie w prawie budowlanym szczególnej kategorii obiektów organów bezpieczeństwa i ustanowieniu dla nich odrębnych zasad procesu budowlanego (Estonia). Jeśli chodzi o ochronę szefów służb specjalnych, rozwiązania prawne mogą natomiast polegać przykładowo na powierzeniu tego zadania organowi właściwemu w zakresie ochrony osób, np. policji (Słowenia) lub na pozostawieniu właściwemu organowi możliwości objęcia określonej osoby ochroną na podstawie indywidualnej decyzji podejmowanej w konkretnym przypadku (Szwecja).

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Beata Bińkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Filip Misiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/