

Wyrok z 20 kwietnia 2004 r., [K 45/02](#)

**NADZWYCZAJNE WYPOWIEDZENIE STOSUNKU SŁUŻBOWEGO
FUNKCJONARIUSZOWI BYŁEGO URZĘDU OCHRONY PAŃSTWA.
STATUS SZEFÓW AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO
I AGENCJI WYWIADU. NIEKTÓRE KOMPETENCJE TYCH AGENCJI**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa posłów	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdanie odrębne: 1
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Powoływanie szefów ABW i AW w randze sekretarzy stanu [Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu: art. 14 ust. 1]	Zakaz łączenia mandatu posła z niektórymi funkcjami państwowymi [Konstytucja: art. 103 ust. 1]
Upoważnienie funkcjonariuszy ABW do wydawania poleceń określonego zachowania się [Ustawa jw.: art. 23 ust. 1 pkt 1]	Zasada państwa prawnego Ochrona godności człowieka Wolność jednostki Zasada proporcjonalności [Konstytucja: art. 2, art. 30, art. 31]
Upoważnienie funkcjonariuszy ABW do obserwacji i rejestracji zdarzeń w miejscach publicznych [Ustawa jw.: art. 23 ust. 1 pkt 6]	Zasada państwa prawnego Ochrona godności człowieka Zasada proporcjonalności Prawo do ochrony życia prywatnego Wolność i tajemnica komunikowania się Ograniczenie gromadzenia przez władze publiczne informacji o obywatelach [Konstytucja: art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 49, art. 51 ust. 2]
Upoważnienie do wydania przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia dotyczącego trybu wymiany informacji w ramach „wspólnoty informacyjnej rządu” [Ustawa jw.: art. 41 ust. 2]	Warunki dopuszczalności upoważnienia do wydania rozporządzenia [Konstytucja: art. 92 ust. 1]
Możliwość wypowiedzenia stosunku służbowego funkcjonariuszowi po zniesieniu UOP [Ustawa jw.: art. 230 ust. 1]	Zasada legalizmu działania władz publicznych Prawo równego dostępu do służby publicznej [Konstytucja: art. 7 i 60]
Wyłączenie stosowania terminów ochronnych w powyższej sytuacji [Ustawa jw.: art. 230 ust. 7]	Zasada równości Prawo równego dostępu do służby publicznej [Konstytucja: art. 32 i 60; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych: art. 25 lit. c]

Przed wejściem w życie ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu zadania związane z ochroną bezpieczeństwa państwa w stosunkach wewnętrznych, a także z tzw. wywiadem cywilnym były skupione w Urzędzie Ochrony Państwa, podległym premierowi. Omawiana ustawa rozdzieliła te zadania między dwa nowo utworzone – również podległe premierowi – urzędy, których nazwy wymienione są w jej tytule, znosząc jednocześnie UOP. Przyjęcie ustawy było skutkiem zmiany sił politycznych po wyborach parlamentarnych na jesieni 2001 r. W trakcie prac ustawodawczych szereg regulacji było przedmiotem kontrowersji politycznych i prawnych.

Największe kontrowersje budziły niektóre unormowania zawarte w art. 230 ustawy (por. punkty 5 i 6 części I sentencji). Umożliwił on nadzwyczajne wypowiedzenie stosunku służbowego b. funkcjonariuszom UOP. Wprawdzie stali się oni z mocy prawa funkcjonariuszami ABW lub AW, jednak szef odpowiedniej Agencji mógł z łatwością, bez konieczności wykazania istnienia jakichś szczególnych powodów, w ciągu 14 dni od wejścia ustawy w życie, dokonać wypowiedzenia stosunku służbowego (art. 230 ust. 1 pkt 2). Stosunek ten ulegał w takim wypadku rozwiązaniu w ciągu jednego miesiąca od dnia doręczenia zainteresowanemu odpowiedniego pisma (art. 230 ust. 4). Ustawodawca wyłączył w tym wypadku stosowanie korzystnych dla zainteresowanych przepisów dotyczących terminów rozwiązania stosunku służbowego (art. 230 ust. 7).

Innym punktem ustawy budzącym duże kontrowersje był przepis wskazany w punkcie 1 części I sentencji, według którego szefowie obu Agencji, powoływani przez premiera, uzyskali rangę sekretarzy stanu. Umożliwiało to powoływanie na te stanowiska polityków zasiadających w parlamencie. W myśl art. 103 ust. 1 Konstytucji obowiązuje zakaz łączenia wykonywania mandatu posła (w związku z art. 108 – także mandatu senatora) z zatrudnieniem w administracji rządowej, z wyjątkiem pełnienia funkcji członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu.

Powyższe przepisy ustawy o ABW i AW, a ponadto jej przepisy wskazane w punktach 2-4 części I sentencji, dotyczące niektórych zadań i form działania tych Agencji, zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego grupa posłów, zarzucając niezgodność z wymienionymi w sentencji przepisami Konstytucji oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Trybunał w istocie uwzględnił wszystkie zarzuty wnioskodawców. Z uznaniem za niekonstytucyjne nadania szefom ABW i AW rangi sekretarzy stanu (pkt 1 części I sentencji) oraz upoważnienia do wypowiedzenia stosunku służbowego funkcjonariuszowi (tamże, pkt 5) nie zgodził się **sędzia Bohdan Zdziennicki**, który w tym zakresie złożył zdanie odrębne.

Przepisy ustawy wskazane w punktach 1, 5 i 6 części I sentencji utraciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Co do pozostałych przepisów Trybunał **odroczył utratę mocy obowiązującej** (por. część II sentencji), dając ustawodawcy czas dla dokonania odpowiednich zmian.

ROZSTRZYGNIĘCIE

I

1. Art. 14 ust. 1 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim nadaje rangę sekretarzy stanu szefom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, jest niezgodny z art. 103 ust. 1 Konstytucji (zakaz łączenia wykonywania mandatu posła z zajmowaniem stanowisk w administracji rządowej, z wyjątkiem stanowiska członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu).

2. Art. 23 ust. 1 pkt 1 powyższej ustawy (upoważnienie funkcjonariuszy ABW do wydawania, w ramach wykonywania czynności określonych w art. 21, poleceń określonego zachowania się) jest niezgodny z art. 2 (zasada państwa prawnego), art. 30 (poszanowanie godności człowieka) i art. 31 Konstytucji (wolność jednostki i wymóg ustawowej podstawy jej ograniczeń).

3. Art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy (upoważnienie funkcjonariuszy ABW do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych, w ramach wykonywania czynności określonych w art. 21, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom) jest niezgodny z art. 2, art. 30, art. 47 (prawo do ochrony życia prywatnego), art. 49 (ochrona tajemnicy komunikowania się) i art. 51 ust. 2 (ochrona danych osobowych) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wymóg podstawy ustawowej i proporcjonalności ograniczeń wolności i praw).

4. Art. 41 ust. 2 ustawy (upoważnienie Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego tryb wymiany informacji w ramach „wspólnoty informacyjnej rządu” i wymagań w tym zakresie wobec organów administracji rządowej) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (wymagania związane z wydawaniem rozporządzeń).

5. Art. 230 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, na podstawie pkt 2 tego przepisu, możliwość wypowiedzenia funkcjonariuszowi stosunku służbowego, jest niezgodny z art. 7 (działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa) i art. 60 Konstytucji (prawo równego dostępu obywateli do stanowisk publicznych).

6. Art. 230 ust. 7 ustawy w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów art. 60 ust. 4 oraz art. 63 ustawy (terminy rozwiązania stosunku służbowego) do funkcjonariusza, o którym mowa w art. 230 ust. 4 (miesięczny termin rozwiązania stosunku służbowego na podstawie art. 230 ust. 1 pkt 2) – jest niezgodny z art. 32 (zasada równości), art. 60 Konstytucji i art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (prawo równego dostępu do służby publicznej).

II

Trybunał **odroczył utratę mocy obowiązującej** przepisów wskazanych wyżej w punktach 2, 3 i 4 do dnia 31 grudnia 2004 r.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasada działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) wyklucza dokonywanie selekcji funkcjonariuszy państwowych na tych, którzy pozostają w służbie, i tych, którym wypowiedzi się stosunek służbowy, w sposób arbitralny, bez ustawowego określenia przesłanek i trybu takiej selekcji. Reorganizacja aparatu państwowego nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany kadry przy obejściu przepisów gwarantujących funkcjonariuszom wzmożoną trwałość ich zatrudnienia.

2. Zamieszczenie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny.
3. Szczególne gwarancje stabilności stosunku służbowego funkcjonariuszy służb specjalnych, idące znacznie dalej aniżeli reguły stabilizacji stosunku pracy, spełniają w demokratycznym państwie prawnym wieloraką rolę. Po pierwsze, służą one realizacji prawa obywateli dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Po drugie, zapewniają ochronę indywidualnych praw funkcjonariusza, zapobiegając arbitralności jego oceny przez przełożonych w sytuacji, w której warunki służby wymagają podporządkowania i daleko idącej dyspozycyjności. Po trzecie, gwarancje te są czynnikiem sprzyjającym politycznej neutralności i stabilności służb specjalnych, ograniczającym instrumentalne ich wykorzystywanie w interesie politycznym większości parlamentarnej.
4. Analiza przepisów ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także statutów obu Agencji prowadzi do wniosku, że ustawa ta dokonuje jedynie rozdzielenia realizacji zadań dotychczasowego Urzędu Ochrony Państwa między dwie Agencje, które działają w takich samych jak UOP formach prawnych i w podobnym układzie wewnętrznych jednostek organizacyjnych. Ustawa zachowała ciągłość służby funkcjonariuszy d. UOP i nie dokonała zmian w określeniu warunków, jakie muszą spełniać nowo przyjmowani funkcjonariusze. Przepisy ustawy nie uzasadniają zatem dokonania kadrowej rekonstrukcji korpusu funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu ani nie zawierają unormowań dających podstawę do dokonywania wyboru pomiędzy funkcjonariuszami, których mają pozostać w służbie, a tymi, którym chce się wypowiedzieć stosunek służbowy. Upoważniając w art. 230 ust. 1 pkt 2 szefów obu Agencji do wypowiedzenia stosunku służbowego dowolnemu funkcjonariuszowi w terminie 14 dni od dnia wejścia ustawy w życie – przy uwzględnieniu „kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza, jego przydatności do służby w ABW albo AW, a także wysokości posiadanego zatrudnienia i środków budżetowych” – ustawodawca pozostawił szefom Agencji nadmierny zakres swobody i uznaniowości, odwołując się do kryteriów nieadekwatnych w sytuacji, gdy wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu służb specjalnych miały w istocie charakter organizacyjny, a nie strukturalny. Dopuszczając możliwość wypowiedzenia stosunku służbowego na podstawie nie dających się jednoznacznie zweryfikować kryteriów, badany przepis pozostaje w sprzeczności z art. 7 i 60 Konstytucji (pkt 5 części I sentencji).
5. W świetle konstytucyjnej zasady równości (art. 32) wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą w równym stopniu powinny być traktowane równo, bez różnicowań faworyzujących ani dyskryminujących. Zasada ta dopuszcza różnicowanie podmiotów podobnych, ale tylko wówczas, gdy zastosowane przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania jest racjonalnie uzasadnione i sprawiedliwe.
6. Przepis art. 230 ust. 7 ustawy z 24 maja 2002 r., wyłączając stosowanie korzystnych terminów rozwiązania stosunku służbowego (art. 60 ust. 4 i art. 63) w stosunku do funkcjonariuszy, którzy odmówili przyjęcia proponowanych warunków służby lub którym został wypowiedziany stosunek służbowy – w sposób nieuzasadniony różnicuje ochronę stosunku służbowego funkcjonariuszy. Jest on przez to jest niezgodny z ogólną zasadą równości (art. 32 Konstytucji), a także z gwarancjami prawa równego dostępu obywateli do służby publicznej, zawartymi w art. 60 Konstytucji i art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (pkt 6 części I sentencji).
7. Przepis art. 103 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, wyłączający członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu z generalnego zakazu łączenia zatrudnienia w administracji rzą-

dowej ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, ma charakter normy ustrojowej o charakterze restrykcyjnym. Ustalając konstytucyjną treść zawartego w tym artykule pojęcia sekretarza stanu, wobec braku jego określenia wprost w Konstytucji, należy odwołać się do kategorii pojęć zastanych i przyjąć, że ustrojodawca użył go w takim znaczeniu, jakie nadawało mu ustawodawstwo obowiązujące w chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Status sekretarza stanu w administracji rządowej był wówczas uregulowany przez ustawę z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (obecnie pod nazwą „ustawa o Radzie Ministrów”). W świetle regulacji ustawowej stanowisko sekretarza stanu usytuowane jest w integralnej więzi ze stanowiskiem ministra; w szczególności sekretarz stanu pomaga ministrowi wykonywać jego zadania, zastępuje ministra w określonym zakresie i składa dymisję w razie dymisji rządu (por. art. 9, 37 i 38 ustawy z 1996 r.).

8. Nadanie określönemu stanowisku w administracji rządowej rangi sekretarza stanu, jeżeli nie posiada ono cech, o których mowa wyżej, ze skutkiem prawnym polegającym jedynie na wyłączeniu osób zajmujących to stanowisko spod konstytucyjnego zakazu łączenia zatrudnienia w administracji rządowej ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego – stanowi obejście art. 103 ust. 1 Konstytucji.
9. W odniesieniu do nadania, w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r., „rangi sekretarza stanu” szefom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, którzy w myśl art. 3 ustawy są „centralnymi organami administracji rządowej”, zasadny jest zarzut obejścia art. 103 ust. 1 Konstytucji w znaczeniu określönym wyżej (pkt 1 części I sentencji).
10. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Do zasad poprawnej legislacji należy zasada określönosci ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samostanną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z art. 2 Konstytucji, jak i z przepisem Konstytucji wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. art. 31 ust. 3).
11. Norma konstytucyjna wyrażona w art. 31 ust. 3, według której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”, oznacza nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych należy oceniać należy także na tyle niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu ustawy, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków.
12. Zawarte w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 24 maja 2002 r. upoważnienie do wydawania przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, o ile wykonują oni czynności określone w art. 21, „poleczeń określönego zachowania się”, stanowi podstawę do ingerencji w sferę wolności człowieka, której ochrona jest zagwarantowana w art. 30 oraz art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z analizy przepisów ustawy wynika, że polecenie, o jakim mowa, może być skierowane w istocie do każdej osoby i w każdej sytuacji, co rodzi ryzyko arbitralnego korzystania z tego uprawnienia przez funkcjonariuszy. Ustawa nie przewiduje przy tym żadnego trybu, w jakim osoba, której dotyczy polecenie, może bro-

nić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jej dóbr osobistych. Jednocześnie ustawa uprawnia funkcjonariuszy do stosowania fizycznych, technicznych i chemicznych środków przymusu bezpośredniego w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom (art. 25 ust. 1). Ponieważ badane unormowanie pozostawia funkcjonariuszowi daleko idącą dowolność, a jednocześnie ustawa nie określa procedur weryfikowania wydawania przez niego poleceń, stanowi ono naruszenie konstytucyjnych gwarancji wolności człowieka, jak i zasad poprawnej legislacji (pkt 2 części I sentencji).

13. Podobnie należy ocenić upoważnienie funkcjonariuszy ABW do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w miejscach publicznych, zawarte w art. 23 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 21 badanej ustawy (punkt 3 części I sentencji). Upoważnienie to stanowi podstawę ingerencji w sferę objętą konstytucyjnymi gwarancjami ochrony godności człowieka (art. 30), prywatności (art. 47) i tajemnicy komunikowania się (art. 49), a także ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji). Sformułowanie art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy nie pozwala jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom wynikającym z zastosowania tej normy (przepis mówi o obserwacji zdarzeń, nie osób). Z ustawy nie wynika, czy rejestracja ma charakter tajny, czy jawny. Ustawodawca nie stworzył gwarancji, że przepis będzie stosowany tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla realizacji celów określonych w ustawie (nie ma mechanizmów kontrolnych i środków odwoławczych), nie przewidział żadnych mechanizmów pozwalających na skontrolowanie, czy podjęcie takich czynności jest uzasadnione, a także nie określił sposobu wykorzystania informacji uzyskanych w toku podjętych czynności. Praktycznie funkcjonariusz ABW, w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, może bez niczyjej zgody i kontroli dokonywać obserwacji i rejestrowania obrazu zdarzeń. Pod względem zakresu swobody pozostawionej funkcjonariuszom badane unormowanie różni się od uregulowania analogicznych działań Policji (por. art. 15 ust. 1 pkt 5 i ust. 6-8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji).
14. W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia, które dawałoby podmiotowi upoważnionemu pełną swobodę kształtowania określonej materii prawnej, jest niedopuszczalne, gdyż rozporządzenie nie byłoby wydawane „w celu wykonania ustawy”. Tak samo niedopuszczalne jest upoważnienie, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”.
15. Na mocy art. 41 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002 r. została powołana do życia „wspólnota informacyjną Rządu”, rozumiana jako współpraca między organami administracji rządowej w zakresie wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, którą organizuje szef Agencji Wywiadu. Poza takimi ogólnymi sformułowaniami ustawa nie zawiera żadnych innych uregulowań dotyczących organizacji i zasad funkcjonowania tej współpracy. Tym samym zawarte w ust. 2 omawianego artykułu upoważnienie Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia regulującego „tryb wymiany informacji” oraz „wymagania w tym zakresie wobec organów uczestniczących we współpracy” nie spełnia wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji wymogów wydawania rozporządzeń jedynie jako aktów wykonawczych w stosunku do ustawy oraz określenia w ustawie wytycznych dotyczących treści rozporządzenia (pkt 4 części I sentencji).

GŁÓWNE ARGUMENTY ZDANIA ODRĘBNEGO

- W art. 103 ust. 1 zdanie drugie Konstytucja czyni wyjątek od zakazu łączenia stanowisk w administracji rządowej z mandatem posła dla członków Rady Ministrów oraz sekretarzy stanu w administracji rządowej. Konstytucja uznaje te stanowiska za polityczne, a więc takie, które mogą być obsadzone zgodnie z układem sił politycznych.
- Pojęcie sekretarza stanu w art. 103 ust. 1 trudno uznać, wbrew uzasadnieniu odnoszącym się do punktu 1 sentencji wyroku, za pojęcie zastane. Pojawiło się ono stosunkowo niedawno, a jego zakres ewoluował. Konstytucja nie określa żadnych przesłanek, które muszą być spełnione, aby określone stanowisku mogła być przypisana ranga sekretarza stanu. Konstytucja nie wprowadza też żadnych ograniczeń co do dopuszczalności tworzenia w drodze ustawowej centralnych organów administracji, na czele których stoi sekretarz stanu.
- Wolą ustawodawcy, której Konstytucja nie uzależnia od spełnienia specjalnych warunków, szefom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu nadano rangę sekretarzy stanu (art. 124 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002 r.). Sprawują oni stanowiska o charakterze politycznym, mając określony ustawowo zakres kompetencji należących do polityki państwa, którą prowadzi Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji). Szefowie Agencji podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 3 ust. 2 ustawy), który określa kierunki działań Agencji w drodze wytycznych (art. 7 ust. 1 ustawy). Nadaje to Agencjom resortowy charakter. Tylko szefowie wskazanych Agencji mogą być politykami, co zakreśla jasną granicę między czynnikiem politycznym a fachowym w funkcjonowaniu ABW i AW.
- Według art. 188 pkt 1-3 Konstytucji Trybunał jest „sądem prawa” a nie „sądem faktów”. Orzeka on o zgodności norm prawnych z Konstytucją, a także z uregulowaniami dotyczącymi kompetencji i procedury prawotwórczej, nie bada zaś celowości przepisów i ich sprawności w działaniu. Tym bardziej nie może też oceniać motywów (politycznych, gospodarczych czy społecznych), którymi kierował się ustawodawca.
- Zasada podziału władz (art. 10 Konstytucji) wyklucza udział Trybunału Konstytucyjnego w wykonywaniu władzy ustawodawczej. Trybunał jest tylko ustawodawcą „negatywnym”. Wymaga to powściągliwości w ocenie wniosków i skarg kwestionujących przyjęte rozwiązania normatywne. Obowiązuje zarówno domniemanie racjonalności ustawodawcy, jak i domniemanie konstytucyjności badanych przepisów.
- W punkcie 5 sentencji konstytucyjność przepisu przejściowego, jakim jest art. 230 ust. 1 pkt 2 ustawy z 24 maja 2002 r., została podważona poprzez dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny ocenę reformy służb specjalnych, której poświęcona jest cała ta ustawa. Trybunał dokonał oceny motywów, którymi miała kierować się władza ustawodawcza.
- W Konstytucji nie ma, wbrew stanowisku Trybunału wyrażonym w uzasadnieniu odnoszącym się do punktu 5 sentencji, normy chroniącej trwałość istniejących stosunków zatrudnienia, nawet w ramach stosunków służbowych. Przepis art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji zapewnia ochronę pracy poprzez odpowiednie ustawodawstwo. Ochrona pracy nie daje jednak gwarancji zatrudnienia (prawa do pracy), ani gwarancji ochrony trwałości zatrudnienia. Ochrony trwałości zatrudnienia w służbie publicznej nie można też wywieść ani z art. 60 Konstytucji, który dotyczy jedynie równego, pozbawionego elementów dyskryminujących dostępu do służby publicznej, ani z zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji.
- Ustawodawca ma prawo do przeprowadzania reform. Z trwałości stosunków służbowych nie można wywieść zasady, że dopuszczalne są tylko takie reformy, które gwarantują dalsze zatrudnienie każdemu funkcjonariuszowi.

Przepisy Konstytucji oraz Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Art. 24. Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 31. 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 47. Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 49. Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Art. 51. 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Art. 60. Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Art. 92. 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Art. 103. 1. Mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.

Art. 108. Do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 103-107.

Art. 146. [...] 4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: [...]

7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,

8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,

[...]

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,

[...]

Art. 190. [...] 3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

Międzynarodowy Pakt

Art. 25. Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń:

a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli;

b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli;

c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości.