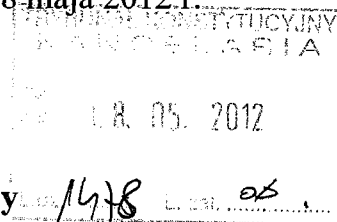




Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość”

Warszawa, dnia 8 maja 2012 r.



Trybunał Konstytucyjny
al. J. Ch. Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa posłów na Sejm RP VII kadencji
według załączonej listy, reprezentowanych
przez Posła Marka Opiotę
oraz Posła Stanisława Piotrowicza

Uczestnicy postępowania:

- 1) Sejm RP
- 2) Prokurator Generalny

WNIOSEK

na podstawie art. 188 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP z dnia 2
kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

wnosimy o stwierdzenie niezgodności:

1. § 1 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r.
w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw

Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz. U. Nr 254, poz. 1524)

- w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej przekazuje uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru i koordynacji nad służbami specjalnymi Ministrowi Spraw Wewnętrznych i podporządkowuje mu, nie podlegające jego nadzorowi na mocy odrębnych ustaw, centralne organy administracji rządowej tj. Szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492 ze zm.), art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141 poz. 943 ze zm.), art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 10, poz. 56 ze zm.), art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. nr 104 poz. 709 ze zm.), art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676 ze zm.), art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. nr 104 poz. 708 ze zm.), w związku z § 1 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 248, poz. 1491), § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908);

- w zakresie w jakim przekazuje bez delegacji ustawowej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, członkowi Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, uprawnienia i kompetencje Przewodniczącego tego gremium - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 11, art. 12 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 lit. a, art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2, 7 i 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz w związku z § 1, § 6 ust. 2 zd. 3, § 6

ust. 4, § 8 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium (Dz. U. Nr 103, poz. 929), § 115 i § 116 Rozporządzeni Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”;

- w zakresie w jakim ministrowi odpowiedzialnemu wyłącznie za sprawy wewnętrzne przekazuje w drodze rozporządzenia koordynację i nadzór nad działaniami Szefów AW i SKW tj. służb które są właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz art. 2 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej i w związku z § 1 ust. 2 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych, § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

2. § 1 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a nie Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych uprawnienia do żądania od Szefów ABW, AW, SKW, SWW, CBA informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań

-

z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29

ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 6 i 7 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

3. § 1 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a nie Ministrowi Koordynatorowi Służb Specjalnych uprawnienia do zapewnienia współdziałania służb specjalnych w celu realizacji ich ustawowych zadań oraz wykracza poza ustawową delegację w zakresie przekazania tych kompetencji - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
4. § 1 ust. 2 pkt 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej, powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencje Prezesa Rady Ministrów do wyrażania zgody na współdziałanie ABW, AW, CBA z właściwymi organami i służbami innych państw, w tym poprzez pominięcie

w przedmiotowym upoważnieniu Szefów tych służb tj. centralnych organów administracji rządowej - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 2 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

5. § 1 ust. 2 pkt 5 lit. a Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, a zgromadzonymi przez ABW, AW, SKW, SWW i upoważnia go do decydowania, który członek Rady Ministrów ma się z nimi zapoznać - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 18 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
6. § 1 ust. 2 pkt 5 lit. b Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania

- przez CBA danych osobowych, o których mowa w tym przepisie - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 22b ust. 8 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
7. § 1 ust. 2 pkt 5 lit. c Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się z informacjami CBA , o których mowa w tym przepisie - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
 8. § 1 ust. 2 pkt 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się i opiniowania rocznych sprawozdań pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez CBA danych osobowych - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r.
 9. o działach administracji rządowej, art. 22b ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w związku z § 115 i § 116

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

10. § 1 ust. 2 pkt 7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej powierza Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencje Prezesa Rady Ministrów do wyrażania zgody na współdziałanie SKW i SWW z właściwymi organami i służbami innych państw, w tym poprzez pominięcie w przedmiotowym upoważnieniu Szefów tych służb tj. centralnych organów administracji rządowej - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
11. § 1 ust. 2 pkt 8 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do zapoznawania się i analizy oświadczeń o swoim stanie majątkowym Szefa CBA i jego zastępców - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 22b ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

12. § 1 ust. 2 pkt 9 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych do dokonywania uzgodnień, a których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w związku z § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
13. § 1 ust. 2 pkt 10 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej przekazuje Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do dokonywania czynności wynikających ze stosunku służbowego wobec Szefa ABW, AW, CBA - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 29 ust. 1 i 4 oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 33a ust. 2, art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 3 ust. 2 i art. 50a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 5 ust. 2 i art. 54a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w związku z § 1 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych oraz § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
14. § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw

Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim powierza obsługę Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie wskazanych w tym rozporządzeniu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - z art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, art. 26 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów w związku z § 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych oraz § 115 i § 116 Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy posła Marka Opiolę oraz posła Stanisława Piotrowicza.

UZASADNIENIE

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co stanowi składnik zasady demokratycznego państwa prawnego (Rzecznik Praw Obywatelskich, ŚP. dr Janusz Kochanowski, Konferencja Senatu RP pt. „Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa, Warszawa, 7 grudnia 2006 r.)

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa, jednostka ma możliwość jasnego określenia swojej podmiotowości prawnej, w tym także jej relacji z organami administracji rządowej.

Bardzo szczególną rolę w tej strukturze zajmują służby specjalne, których codzienna praca wiąże się z naruszaniem większości podstawowych praw jednostki. Działalność operacyjna, regulowana w ustawodawstwie zwykłym, realizowana w warunkach niejawności, pozostaje w naturalnym, nieusuwalnym konflikcie z niektórymi prawami zasadniczymi jednostki. W szczególności dotyczy to prawa jednostki do prywatności, konstytucyjnej wolności komunikowania się i związanej z tym ochrony tajemnicy komunikowania się, ochrony autonomii informacyjnej, a także z konstytucyjną gwarancją sądowej ochrony praw jednostki. Konflikt ten występuje powszechnie, jest znany we wszystkich demokratycznych państwach prawnych, a także na tle praktyki organów międzynarodowych, gdzie - na tle art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności - wypracowano uniwersalne standardy, służące ocenie proporcjonalności między ingerencją władzy, a prawami jednostki w rozważanej sferze. Bezpieczeństwo publiczne, jako dobro co do zasady usprawiedliwiające ograniczenie przez legislatora korzystania z wolności obywatelskich, wymaga więc zachowania proporcjonalności dopuszczalnego wkroczenia w imię ochrony bezpieczeństwa oraz sprawnego systemu kontroli

zachowania tej proporcjonalności w praktyce. W przeciwnym razie środki ochrony tego bezpieczeństwa, w postaci legalnie dopuszczalnej działalności operacyjnej, same w sobie stwarzają zagrożenie dla tych wolności. Będzie tak wtedy, gdy - po pierwsze - wprowadzane ograniczenia będą arbitralne, nieproporcjonalne do ewentualnych zagrożeń i - po drugie - gdy będą one wyłączone (czy to prawnie, czy faktycznie) spod kontroli sprawowanej przez instytucje demokratyczne. (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r. w sprawie o sygnaturze akt K 32/04).

Z tego powodu przepisy statuujące poszczególne służby specjalne, nadające im uprawnienia daleko naruszające prawa obywatelskie, czy regulujące nadzór nad nimi winny odpowiadać najwyższemu standardom poprawnej legislacji. Miejsce służb specjalnych (urzędów administracji rządowej) oraz kierujących nimi Szefów (centralnych organów administracji rządowej), ich podległość, a przede wszystkim odpowiedzialność, w państwie prawa nie może nigdy budzić jakiegokolwiek wątpliwości. Niedopuszczalne są wieloznaczności, krzyżowanie kompetencji czy - co stanowi największy błąd ustawodawcy - przekroczenie delegacji ustawowej do działania w jakimkolwiek zakresie.

Jak wskazywał bowiem Trybunał Konstytucyjny, „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa „jest (...) równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 stycznia 1999 r., w sprawie o sygnaturze akt K 27/98).

W przedmiotowej sprawie ustawodawca, Prezes Rady Ministrów wyzbywając się w drodze rozporządzenia z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych, swoich ustawowych kompetencji z zakresu nadzoru nad działaniami Szefów ABW, AW, SKW, SWW, CBA dokonał tego - zdaniem wnioskodawcy - nie tylko bez delegacji ustawowej, ale i z naruszeniem wszystkich przepisów regulujących pozycję tych służb specjalnych w hierarchii administracji rządowej i odpowiedzialności państwa za ich działanie.

Z tego względu, wnioskodawca pragnie w pierwszej kolejności omówić role jakie poszczególne służby specjalne i ich Szefowie zajmują w aktualnym ustawodawstwie, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji Prezesa Rady Ministrów, jako ich zwierzchnika oraz Ministra Koordynatora do Spraw Służb Specjalnych w przypadku jego powołania. W ocenie wnioskodawcy Minister Spraw Wewnętrznych Jacek Cichocki nie może być uznany Ministrem Koordynatorem do Spraw Służb Specjalnych ze względu na okoliczności podniesione w niniejszym wniosku.

Zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu.

Na mocy art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ABW jest służbą właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Zgodnie z art. 2 powołanej ustawy AW jest służbą właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Szefowie ABW i AW są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio przy pomocy ABW i AW, będącymi urzędami administracji rządowej (art. 3 ust. 1). Szef ABW i Szef AW podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 3 ust. 2).

Prezes Rady Ministrów, zgodnie z powołaną wyżej ustawą:

1. określa kierunki działania ABW i AW w drodze wytycznych (art. 7 ust. 1)
2. zapoznaje się z rocznymi planami ABW i AW działania na rok następny (art. 7 ust. 2)
3. zapoznaje się z rocznymi planami ABW i AW za poprzedni rok kalendarzowy (art. 7 ust. 3)
4. wydaje zgodę na podjęcie przez Szefów ABW i AW współdziałania z właściwymi organami i służbami innych państw (art. 8 ust. 2)
5. jest Przewodniczącym Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, organu opiniotawczo-doradczego w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA oraz

podjęmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Rozdział 2, art. 11-13 oraz § 1 ust. 2 i 5 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium)

6. w ramach kompetencji Przewodniczącego Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Prezes Rady Ministrów (art. 13 ust. 1) w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa wydaje wiążące wytyczne oraz żąda informacji i opinii od:
 - 1) ministra właściwego do spraw wewnętrznych - w odniesieniu do działalności Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu;
 - 2) Ministra Sprawiedliwości - w odniesieniu do działalności Służby Więziennej;
 - 3) Ministra Obrony Narodowej - w odniesieniu do działalności Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Żandarmerii Wojskowej;
 - 4) Szefów Agencji - w odniesieniu do działalności tych Agencji;
 - 5) Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego - w odniesieniu do działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
 - 6) ministra właściwego do spraw finansów publicznych - w odniesieniu do działalności Służby Celnej, urzędów i izb skarbowych,
7. w ramach kompetencji Przewodniczącego Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Prezes Rady Ministrów (art. 13 ust. 6) w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych może żądać od Szefów służb informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań. Żądanie przekazania informacji skierowane do Szefa SKW albo Szefa SWW wymaga równoczesnego powiadomienia Ministra Obrony Narodowej.

8. powołuje i odwołuje Szefów ABW i AW, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 14 ust. 1).
9. na wniosek Szefa właściwej Agencji, powołuje i odwołuje zastępców Szefa ABW i Szefa AW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 14 ust. 2)
10. w przypadku zwolnienia stanowiska Szefa Agencji lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, może powierzyć pełnienie obowiązków Szefa, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub innej osobie (art. 17)
11. nadaje, w drodze zarządzeń, każdej z Agencji statut, który określa jej organizację wewnętrzną (art. 20 ust. 1)
12. wydaje zgodę na to, że sprawa będąca przedmiotem tych czynności nie pozostająca w kompetencji ABW albo AW, mogła być kontynuowana, jeżeli jest to uzasadnione bezpieczeństwem państwa. (art. 22a ust. 6)
13. wydaje zgodę na podjęcie tajnej w współpracy, o której mowa w art. 37 ust. 2
14. jest właściwy wobec Szefów ABW i AW wynikających ze stosunku służbowego (art. 50a)
15. mianuje na stopnie służbowe, o których mowa w art. 67 ust. 4
16. decyduje o utracie stopni, o których mowa w art. 75
17. wydaje zgodę, o której mowa w art. 79a ust. 2
18. wydaje akty wykonawcze, o których mowa w art. 22a ust. 9, art. 23 ust. 9, art. 27 ust. 18, art. 29 ust. 5, art. 30 ust. 5, art. 34 ust. 3 i 4, art. 35 ust. 7, art. 36 ust. 5, art. 40 ust. 3, art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 2, art. 46 ust. 3, art. 48 ust. 5, art. 51 ust. 2, art. 52, art. 53 ust. 3, art. 54 ust. 4, art. 56 ust. 3, art. 65 ust. 3, art. 71 ust. 1, art. 78, art. 86 ust. 2, art. 87 ust. 1, art. 88 ust. 2, art. 89 ust. 2, art. 90 ust. 4 i ust. 6, art. 92a ust. 9, art. 94, art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 4, art. 100, art. 106 ust. 2, art. 107 ust. 3, art. 108 ust. 5, art. 111, art. 116 ust. 1 i 2, art. 119 ust. 3, art. 125 ust. 2, art. 126 ust. 2, art. 127, art. 134a ust. 3, art. 137, art. 142 ust. 3, art. 152 ust. 1.

W odniesieniu do tzw. wojskowych służb specjalnych, do których zalicza się SKW i SWW, podstawowym aktem statuującym te formacje jest ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Zgodnie z jej postanowieniami SKW jest służbą specjalną właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej "SZ RP", oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (art. 1), a SWW służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej (art. 2). Szefowie SKW i SWW są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio przy pomocy SKW i SWW, będącymi urzędami administracji rządowej (art. 3 ust. 1). Szef SKW i Szef SWW podlegają Ministrowi Obrony Narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, w przypadku jego powołania (art. 3 ust 2).

Prezes Rady Ministrów, zgodnie z powołaną wyżej ustawą:

1. zatwierdza opracowane w formie wytycznych przez Ministra Obrony Narodowej kierunki działania SKW i SWW (art. 7 ust. 1)
2. zapoznaje się z rocznymi planami SKW i SWW za poprzedni rok kalendarzowy. (art. 7 ust. 3)
3. wydaje zgodę na podjęcie przez Szefów SKW i SWW współdziałania z właściwymi organami i służbami innych państw (art. 9 ust. 2)
4. powołuje i odwołuje na wniosek Ministra Obrony Narodowej Szefów SKW i SWW (art. 13 ust. 1)
5. w przypadku zwolnienia stanowiska Szefa SKW lub SWW lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, może powierzyć - na wniosek Ministra Obrony Narodowej - pełnienie obowiązków Szefa, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub innej osobie (art. 18)

6. zapoznaje się z informacjami mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 19 ust. 1)
7. decyduje o przekazaniu przez Szefa SKW lub SWW wskazanemu członkowi Rady Ministrów informacji, o której mowa w punkcie poprzedzającym (art. 19 ust. 3)
8. wydaje zgodę na to, że sprawa będąca przedmiotem tych czynności nie pozostająca w kompetencji SKW albo SWW, mogła być kontynuowana, jeżeli jest to uzasadnione bezpieczeństwem państwa (art. 27 ust. 6)
9. wydaje zgodę, o której mowa art. 41 ust. 3
10. wydaje akty wykonawcze, o których mowa w art. 10 ust. 4, art. 27 ust. 9, art. 31 ust. 16, art. 38 ust. 4.

Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej Ministrowi Obrony Narodowej podlegają Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Wobec Szefów SKW i SWW Minister Obrony Narodowej posiada następujące kompetencje:

1. Szef SKW oraz Szef SWW podlegają Ministrowi Obrony Narodowej z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, w przypadku jego powołania (art. 3 ust. 2)
2. Określa kierunki działania SKW i SWW w drodze wytycznych. W przypadku powołania Ministra Koordynatora Służb Specjalnych określenie kierunków działania SKW i SWW w drodze wytycznych następuje w uzgodnieniu z tym ministrem (art. 7 ust. 1)
3. zapoznaje się z przedstawionymi przez Szefów SKW i SWW rocznymi planami działania na rok następny (art. 7 ust. 2)

4. zapoznaje się z przedstawionymi przez Szefów SKW i SWW sprawozdaniami z działalności i wykonania budżetu SKW i SWW za poprzedni rok kalendarzowy (art. 7 ust. 3)
5. zatwierdza plany i sprawozdania, o których mowa w art. 7 ust. 2 i 3 (art. 7 ust. 5)
6. przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wytyczne, o których mowa w art. 7 ust. 1, oraz zatwierdzone plany i sprawozdania, o których mowa w art. 7 ust. 2 i 3, wraz z opiniami, o których mowa w art. 7 ust. 4 (art. 7 ust. 6)
7. wydaje opinię, o współpracy Szefów SKW i SWW z właściwymi organami i służbami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi (art. 9 ust. 2)
8. zatwierdza zarządzenia Szefów SKW i SWW określające stanowiące tajemnicę państwową szczegółowe zasady tworzenia i gospodarowania funduszem operacyjnym (art. 11 ust. 3)
9. formułuje wnioski w przedmiocie powołania i odwołania Szefów SKW i SWW (art. 13 ust. 1)
10. na wniosek Szefa właściwej służby, powołuje i odwołuje zastępców Szefa SKW i Szefa SWW (art. 13 ust. 3)
11. w przypadku zwolnienia stanowiska Szefa SKW albo Szefa SWW lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, formułuje wniosek w przedmiocie powierzenia innej osobie niż zastępca Szefa SKW lub SWW (art. 18)
12. otrzymuje informację o przekazaniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 19 ust. 1)
13. nadaje statut SKW i SWW (art. 21 ust. 1)
14. wydaje akty wykonawcze określone w art. 8, art. 10 ust. 2 i 3 oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.

Zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działań administracji rządowej, wykonywaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Na mocy art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym CBA kieruje Szef, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, działającym przy pomocy CBA, które jest urzędem administracji rządowej.

Prezes Rady Ministrów, zgodnie z powołaną wyżej ustawą:

1. zapoznaje się z prowadzoną działalnością analityczną dotyczącą zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA (art. 2 ust. 1 pkt 6)
2. wydaje zgodę na podjęcie przez Szefa CBA współpracy z właściwymi organami i służbami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi (art. 2 ust. 2)
3. koordynuje działalność CBA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego (art. 5 ust. 3)
4. powołuje i odwołuje Szefa CBA (art. 6 ust. 1)
5. na wniosek Szefa CBA, powołuje i odwołuje zastępców Szefa CBA (art. 6 ust. 4)
6. W przypadku zwolnienia stanowiska Szefa CBA lub czasowej niemożności sprawowania przez niego funkcji, może powierzyć pełnienie obowiązków Szefa, na czas nie dłuższy niż 3 miesiące, jego zastępcy lub innej osobie (art. 9)
7. nadaje CBA, w drodze zarządzenia, statut, który określa jego organizację wewnętrzną (art. 11 ust. 1)
8. określa kierunki działania CBA w drodze wytycznych (art. 12 ust. 1)
9. zapoznaje się i zatwierdza roczny plan działania CBA na rok następny (art. 12 ust. 2)

10. zapoznaje się ze sprawozdaniem z działalności CBA za poprzedni rok kalendarzowy (art. 12 ust. 3)
11. wyraża zgodę na powołanie pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez CBA danych osobowych (art. 22b ust. 3)
12. zapoznaje się ze sprawozdaniem za poprzedni rok kalendarzowy, w którym omawia stan ochrony danych osobowych w CBA oraz wszystkie przypadki naruszenia przepisów w tym zakresie (art. 22b ust. 9)
13. wydaje zgodę na podjęcie tajnej współpracy, o której mowa w art. 26 ust. 2
14. dokonuje uzgodnienia z Marszałkiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Marszałkiem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na przeprowadzenie przez CBA kontroli lub poszczególnych jej czynności przeprowadzanych w obiektach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu (art. 36 ust. 3)
15. wykonuje czynności wynikające ze stosunku służbowego Szefa CBA (art. 54a)
16. zapoznaje się z oświadczeniami o stanie majątkowym Szefa CBA i jego zastępców (art. 72 ust. 2)
17. wydaje akty wykonawcze, o których mowa w art. 14 ust. 9, art. 17 ust. 8, art. 19. ust. 6, art. 22a ust. 1, 3, 4, 9, art. 23 ust. 9, art. 27 ust. 18, art. 29 ust. 9, art. 30 ust. 5, 34 ust. 3 i 4, art. 35 ust. 7, art. 23 ust. 15, art. 24 ust. 5, art. 25 ust. 5, art. 29 ust. 3, art. 33 ust. 8, art. 49 ust. 2, art. 50 ust. 4, art. 52 ust. 3, art. 54 ust. 5, art. 55 ust. 2, art. 56, art. 57 ust. 4, art. 58 ust. 4, art. 60 ust. 3, art. 69 ust. 3, art. 76 ust. 6, art. 80 ust. 9, art. 83, art. 85 ust. 5, art. 87 ust. 1, art. 90, art. 94 ust. 2, art. 95 ust. 2, art. 140.

Z powyższego zestawienia kompetencji Prezesa Rady Ministrów, wynika iż - poza wyjątkami wynikającymi z podległości Szefów SKW i SWW również pod Ministra ON - to Premier sprawuje całość nadzoru nad funkcjonowaniem służb specjalnych. Ustawodawca wprowadził jednak rozwiązania, na mocy których, Prezes Rady Ministrów może przekazać określone w powyższych ustawach swoje

kompetencje Ministrowi Koordynatorowi do Spraw Służb Specjalnych. Do uprawnień, które zgodnie z ustawami może mu przekazać należą:

1. wykonywanie obowiązków wynikających z faktu podlegania mu Szefów SKW i SWW zakresie określonym w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego uprawnień Prezesa Rady Ministrów (art. 3 ust. 2 tejże ustawy)
2. uzgadnianie opracowanych w formie wytycznych przez Ministra Obrony Narodowej kierunków działania SKW i SWW (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego) (kompetencje do ich zatwierdzania posiada tylko Prezes Rady Ministrów)
3. wydawanie zgody na to, że sprawa będąca przedmiotem tych czynności nie pozostająca w kompetencji SKW albo SWW, mogła być kontynuowana, jeżeli jest to uzasadnione bezpieczeństwem państwa (art. 27 ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego)
4. wydawanie zgody, o której mowa art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego
5. na jego wniosek Prezes Rady Ministrów w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa wydaje wiążące wytyczne oraz żąda informacji i opinii od:
 - 1) ministra właściwego do spraw wewnętrznych - w odniesieniu do działalności Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu;
 - 2) Ministra Sprawiedliwości - w odniesieniu do działalności Służby Więziennej;
 - 3) Ministra Obrony Narodowej - w odniesieniu do działalności Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Żandarmerii Wojskowej;
 - 4) Szefów Agencji - w odniesieniu do działalności tych Agencji;

- 5) Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego - w odniesieniu do działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 6) ministra właściwego do spraw finansów publicznych - w odniesieniu do działalności Służby Celnej, urzędów i izb skarbowych (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu)
6. prawo do żądania od Szefów służb informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych. Żądanie przekazania informacji skierowane do Szefa SKW albo Szefa SWW wymaga równoczesnego powiadomienia Ministra Obrony Narodowej (art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu)
7. prawo do zasiadania w Kolegium do Spraw Służb Specjalnych (art. 12 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu)
8. przejęcie koordynacji działań w razie konieczności współpracy służb specjalnych w celu realizacji ustawowych (art. 13 ust. 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu)
9. wydawanie zgody na to, żeby sprawa będąca przedmiotem tych czynności nie pozostająca w kompetencji ABW albo AW, mogła być kontynuowana, jeżeli jest to uzasadnione bezpieczeństwem państwa. (art. 22a ust. 7 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu)
10. wydawanie zgody na podjęcie tajnej w współpracy, o której mowa w art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu
11. wykonuje czynności wynikających ze stosunku służbowego wobec Szefa ABW, AW, CBA (art. 50a ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji

- Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 54a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym)
12. wydawanie zgody, o której mowa w art. 79a ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu
13. koordynowanie działalności CBA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego (art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym)
14. wydawanie zgody na podjęcie tajnej współpracy, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Ustawowe kompetencje Ministra Koordynatora do Spraw Służb Specjalnych wobec służb specjalnych i ich Szefów są więc o wiele węższe, aniżeli wynikać by mogło z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych. Prezes Rady Ministrów bez wymaganej Konstytucją RP i ustawami zgody scedował na Ministra Spraw Wewnętrznych uprawnienia, które są jego wyłączną kompetencją.

W powstałym w wyniku powyższego aktu stanie prawnym nie wiadomo już kto rzeczywiście odpowiada za jaką działalność Szefów służb specjalnych i kierowanych przez nich urzędów. Jest bowiem Prezes Rady Ministrów – Przewodniczący Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, któremu – przynajmniej *de iure* – podlegają wszyscy Szefowie służb specjalnych, jest także Minister Spraw Wewnętrznych – członek Kolegium, podlegający jego Przewodniczącemu, który *de facto* posiada obecnie większe kompetencje niż Premier (dodatkowo resort spraw wewnętrznych jest obecnie kontrolowany przez CBA, które on sam nadzoruje), i jest również Minister Obrony Narodowej, który nadzoruje i koordynuje funkcjonowanie wojskowych służb specjalnych z wyłączeniem kompetencji Prezesa Rady Ministrów i Ministra Koordynatora do Spraw Służb Specjalnych. Dodatkowo służby

wywiadowcze podporządkowane są ministrowi ustawowo odpowiedzialnemu wyłącznie za działanie wewnątrz kraju.

Trybunał Konstytucyjny od lat konsekwentnie piętnuje tego rodzaju rozwiązania. W wyroku z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie o sygnaturze K 16/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problematyka relacji między ustawą a rozporządzeniem zawsze zajmowała centralne miejsce w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego i od dawna można już mówić o ustabilizowanych liniach orzecznictwa w tym zakresie. Zarówno obecne, jak i poprzednie przepisy konstytucyjne nadają rozporządzeniu charakter wykonawczy. Oznacza to, z jednej strony, że rozporządzenie musi pozostawać w ramach upoważnienia ustawowego, a z drugiej strony, że to upoważnienie ustawowe musi odpowiadać pewnym koniecznym wymaganiom szczegółowości. Jeszcze pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny przyjął, że upoważnienie ustawowe nie tylko musi wskazywać podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia i określać zakres spraw przekazanych do uregulowania, ale też - jak stwierdzono w wyroku z 26 października 1999 r. (K. 12/99, OTK ZU Nr 1999, s. 682-682) – „nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Już w orzeczeniu Uw 4/88 z 19 października 1988 r. (OTK w 1988 r., s. 79) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niedopuszczalne jest formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych. W dalszym orzecznictwie uformowało się stanowisko, że upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do uregulowania tylko takie sprawy, które są już regulowane w ustawie..., jednocześnie sprawy te mają służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie; dlatego też upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym (orzeczenie z 23 października 1995, K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31). W orzeczeniu z 22 września 1997 r. (K. 25/97, OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 304) wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...) lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...) co do których

w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”. Ten kierunek orzecznictwa znalazł wyraźne podtrzymanie w przepisach Konstytucji z 1997 r., bo - w art. 92 ust. 1 – która nałożyła na ustawodawcę dodatkowe wymaganie, by w upoważnieniu do wydania rozporządzenia były określone „wytyczne dotyczące treści aktu”, a - w art. 31 ust. 3 - wprowadziła wymaganie, by ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw były ustanawiane w drodze ustawy.

Jak wskazano w wyroku z 25 maja 1998 r. (U. 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, s. 262-263) „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...). Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”. Stanowisko to znalazło pełne podtrzymanie w dalszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza wyroki z: 14 marca 1998 r., K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 72; 26 października 1999 r., K. 12/99, Nr 6/1999, s. 683; 14 grudnia 1999 r., K. 10/99, OTK ZU Nr 7/1999, s. 859; 28 czerwca 2000 r., K. 34/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 800; 7 listopada 2000 r., K. 16/00, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1251). Ogólnie rzecz biorąc można powiedzieć, że - zapisane w art. 92 ust. 1 - wymaganie zawarcia „wytycznych” w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia jest aktualną i bardziej szczegółową formą wyrażenia zakazu stanowienia przepisów upoważniających w formie blankietowej, znanego już pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych.

Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest więc zawarcie w tym przepisie (lub w innych przepisach danej ustawy) pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. Stopień szczegółowości owych wskazań („wytycznych”) zależy od regulowanej materii i - mówiąc ogólnie - im bliżej rozporządzenie ma być związane ze sferą normowania sytuacji prawnej jednostki (pomiotów podobnych), tym więcej treści musi być już przesądzonych w ustawie i tym mniej swobody może pozostać dla rozporządzenia. W każdym też razie, jeżeli w ustawie nie zawarto jakichkolwiek „wytycznych”, to przepis

upoważniający zawsze staje się sprzeczny z konstytucją, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 zostały spełnione (wyrok z 26 października 1999 r., K. 12/99, Nr 6/1999, s. 683; podobnie np. wyroki z: 14 grudnia 1999 r., K. 10/99, Nr 7/1999, s. 859; 27 czerwca 2000 r., K. 20/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 737; 28 czerwca 2000 r., K. 34/99, Nr 5/2000, s. 799-800; 7 listopada 2000 r., K. 16/00, Nr 7/2000, s. 1253).

Tymczasem w niniejszej sprawie z powodu nadmiaru regulacji prawnych, braku ich zharmonizowania, a także działania bez podstawy prawnej mamy do czynienia z sytuacją, w której - w wyniku wydania zaskarżonego aktu - kompetencje Prezesa Rady Ministrów zmieszano z kompetencjami Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Koordynatora do Spraw Służb Specjalnych

Pojęcie kompetencji w prawie konstytucyjnym oznacza natomiast konkretne środki działania przyznane organom władzy publicznej dla realizacji prawnie określonych zadań. Organy władzy publicznej realizują swoje zadania przy pomocy swoich kompetencji. Prawodawca konstytucyjny określając zadania organów władzy publicznej wyznacza sposób czynienia użytku z przyznanym im kompetencji. Kompetencje te nie mogą być wykorzystywane w sposób dowolny, ale wyłącznie dla realizacji prawnie określonych zadań. Konstytucyjne zadania organów władzy publicznej ze swojej istoty nie mają charakteru wyłącznego i powinny być realizowane przez różne organy władzy publicznej i instytucje publiczne, na tyle na ile pozwalają im na to ich kompetencje. (wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. akt K 52/07)

Istotą rozpatrywanej sprawy jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego. Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji), wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zostałyby niewątpliwie naruszona wówczas, gdyby przepisy, adresowane do organu władzy publicznej, były na tyle niejednoznaczne, że pozostawiałyby tym organom nadmierny zakres swobody i uznaniowości. „Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w

Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47).

Wymóg podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej oznacza, iż organy te mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania. Wymóg podejmowania działań na podstawie prawa ściśle związany jest z wymogiem podejmowania działań w granicach prawa. Prawo udzielając organom władzy publicznej upoważnień do podejmowania określonych działań wyznacza jednocześnie granice tych działań. Wykroczenie poza te granice, jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, kwalifikować należy jako działanie bez podstawy prawnej, zaś działanie bez podstawy prawnej to równocześnie działanie wykraczające poza granice wyznaczone przez prawo (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00). W dotychczasowym orzecznictwie TK zasada legalizmu wiązana była najczęściej z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego jak też zakazem naruszeń prawa przez organ państwowy w toku procesu prawotwórczego (np. orzeczenia z: 20 października 1986 r., P. 2/86, 19 października 1993 r., K. 14/92, 15 marca 1995 r., K. 1/95, i 15 lipca 1996 r., U. 3/96, i uchwała z 10 maja 1994 r. W. 7/94).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się kwestią wykonawczego charakteru rozporządzeń dokonane. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, także przy obowiązywaniu poprzednich przepisów konstytucyjnych - począwszy od pierwszego wydanego przez Trybunał orzeczenia w sprawie U. 1/86 (orzeczenie z 28 maja 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 2) przez następne, m.in. w sprawach: U. 5/86 (orzeczenie z 5 listopada 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 1), P. 2/87 (orzeczenie z 3 marca 1987 r., OTK w 1987 r., poz. 2), K. 1/87 (orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r., OTK w 1987 r., poz. 3), U 4/91 (orzeczenie z 21 stycznia 1992 r., OTK w 1992 r., poz. 9), U. 7/93 (orzeczenie z 1 marca 1994 r., OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5), U. 4/95 (orzeczenie z 26 września 1995 r., OTK w 1995 r., cz. II, poz. 27) - dominowało przekonanie, że wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy

zdeteminowane jest trzema warunkami. Są nimi: 1) wydanie rozporządzenia na podstawie wyraźnego, a nie opartego li tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy, 2) wydanie rozporządzenia w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu (co do przedmiotu i treści normowanych stosunków), a nadto - w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczność treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a nadto - z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia.

Warunki te oznaczają odpowiednio zakaz wydawania rozporządzeń: 1) bez upoważnienia ustawowego; 2) nie będących aktami wykonującymi ustawę; 3) sprzecznych z Konstytucją i z obowiązującymi ustawami. Rozporządzenie nie może też - bez wyraźnego upoważnienia ustawy - wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami. Nie może zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet - nie powinno ich powtarzać. Naruszenie wskazanych tu warunków może stanowić podstawę zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. wyrok z 4 listopada 1997 r., U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Po pierwsze zatem - rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego oraz szczegółowego upoważnienia ustawy i mieścić się w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie - brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się nieprecyzyjnością lub ogólnością upoważnienia, winien być interpretowany jako nieudzielenie w tym zakresie kompetencji normodawczej do wydania rozporządzenia. Upoważnienie ustawowe nie może też opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w upoważnieniu nie wymienionych. Nie podlega ona wykładni rozszerzającej, ani też celowościowej. Po trzecie - jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, winno to czynić tak, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy (por. wyrok z 8 grudnia 1998 r., U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118). Po czwarte - akt tego rodzaju - oprócz niesprzeczności z ustawą, z której wynika upoważnienie i na podstawie której został wydany, nie może być

sprzeczny z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii stanowiącej przedmiot rozporządzenia. Po piąte - sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w ramach której przewiduje się upoważnienia na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej regulacji ustawowej. Sfera ta nie może zostać jednakże uregulowana wyłącznie w aktach podustawowych - tj. w rozporządzeniach ministra (por. orzeczenie z 12 kwietnia 1994 r., U. 6/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 8). Zasada zupełności regulacji ustawowej nie może tu doznawać wyjątków.

W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka - stwierdził TK w wyroku z 19 maja 1998 r. - zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw oraz obowiązków człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W razie sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy o sposób korzystania z wolności i praw podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być - w żadnym przypadku - oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy (wyrok z 19 maja 1998 r., U. 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przejął istniejącą wcześniej konstrukcję rozporządzenia ministrów, dodatkowo zwiększając wymagania konieczne dla ich wydawania (wyrok z 5 stycznia 1998 r., P. 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1).

Z treści art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego - podmiotowego i przedmiotowego - określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu upoważnienia, a przez to także obowiązków organów uprawnionych do jego zrealizowania. W taki sposób rozporządzenie wykonawcze zostało silniej związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały też ściśle granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań.

Organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany upoważnieniem ustawowym. W szerszym rozumieniu kontrola konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji Konstytucja - ustawa, ale obejmuje również badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu podustawowego. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do przepisów Konstytucji, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi zatem naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych (wyrok z 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247).

Rozporządzenia wykonawcze nie są samoistnymi aktami normatywnymi. Oznacza to, że takiego statusu nie mogą też mieć zawarte w nich przepisy. Wydawane są zawsze na podstawie ściśle określonego upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie to nie może ulegać modyfikacji ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonywania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą też być usprawiedliwiane praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi) potrzebami szybszego rozstrzygnięcia prawnych problemów decyzyjnych. Rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i (lub) na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, pozostaje niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 5 października 1999 r., U. 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118).

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problem realizacji upoważnień ustawowych. Rozporządzenia wydane w celu realizacji upoważnienia ustawowego podlegają kontroli, co do ich konstytucyjności oraz legalności. W perspektywie takiej kontroli ważne znaczenie ma nie tylko badanie, czy rozporządzenie wydane zostało na podstawie ustawy, ale i także to - czy zostało ono wydane w celu jej wykonania. Delegacja ustawowa stanowi upoważnienie ze strony ustawodawcy do wydania przez organ określony w upoważnieniu aktu normatywnego. Akt ten winien uregulować wskazane w przepisie upoważniającym zagadnienie, o ile brak jest odpowiedniej regulacji ustawowej lub gdy nastąpić ma z mocy ustawy odmienne uregulowanie prawne w stosunku do ogólnie obowiązującego uregulowania ustawowego (por. wyrok z 5 listopada 2001 r., U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247).

W rozpatrywanej sprawie, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichońskiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych nie spełnia wyznaczonych przez Trybunał Konstytucyjnych standardów.

Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministrowi zadania, które ten wypełnia jako członek Rady Ministrów. Premier może wyznaczać zadania zarówno ministrowi kierującemu działem administracji rządowej (ministrowi resortowemu - np. Ministrowi Spraw Wewnętrznych), jak i ministrowi „bez teki”. Wyznaczając zadania ministrowi kierującemu działem administracji rządowej (ministrowi resortowemu), Premier powinien jednak uwzględniać fakt, że zakres działania takiego ministra określają ustawy (art. 149 ust. 1 zd. drugie Konstytucji RP). Wyznaczenie zadań ministrowi przez Prezesa Rady Ministrów następuje w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (art. 33 ust. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów). W rozporządzeniu Premiera, wyznaczającym zadania ministra resortowego, powinny zostać wskazane, oprócz zadań, „również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane” (art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów). Wskazanie takich organów w rozporządzeniu Premiera powinno przy tym uwzględniać treść art. 34 ust. 2 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, co wynika z art. 33 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej ustawy. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest sytuacja, w której w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów mogą zostać wskazane tylko te organy podległe lub nadzorowane przez ministra, co do których stanowią tak przepisy ustawy. Przepis art. 34 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów stanowi bowiem, że: „Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych - na zasadach określonych w tych przepisach”. Jeśli zatem przepisy ustawy (ustaw) nie określają relacji między ministrem i danym organem jako relacji nadzoru (podległości), to w rozporządzeniu premiera wyznaczającym zadania ministra również nie powinno to mieć miejsca. Inaczej, rozporządzenie premiera wprowadzałoby rozwiązania sprzeczne z przepisem art. 34 ust. 2 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

Zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór wyłącznie nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Prezesa Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu. Żadne inne przepisy rangi ustawowej nie przekazują mu jakichkolwiek kompetencji względem służb specjalnych, bądź ich Szefów.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych w § 1 ust. 1 powierza koordynację i nadzór nad działalnością ABW, AW, SKW, SWW, CBA. Minister Spraw Wewnętrznych nie posiada żadnych ustawowych kompetencji wobec tych urzędów administracji rządowej. W związku z wyżej wskazanymi normami, nie może on więc wykonywać funkcji, które powierza mu w tym rozporządzeniu Prezes Rady Ministrów.

Przypomnieć bowiem należy, że:

1. Zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu. Szef ABW i Szef AW podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu).
2. Zgodnie z art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej Ministrowi Obrony Narodowej podlegają Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Szef SKW i Szef SWW podlegają Ministrowi Obrony Narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, w przypadku jego powołania (art. 3 ust 2 ustawy z dnia 9 czerwca

2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego)

3. Zgodnie z art. 33a ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Na mocy art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. CBA kieruje Szef, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, działającym przy pomocy CBA, które jest urzędem administracji rządowej.

Należy także podkreślić, że Minister Spraw Wewnętrznych kieruje działem, który - na mocy art. 29 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - obejmuje:

1. ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
2. ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców;
3. zarządzania kryzysowego;
4. obrony cywilnej;
5. ochrony przeciwpożarowej;
6. przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;
7. nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym;
8. obywatelstwa;
9. ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów;
10. rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk.

Żaden zakres przedmiotowy jego działania zawarty w tym przepisie nie może rozszerzyć jego kompetencji o te wskazane w zaskarżonym rozporządzeniu.

Kolejnym zarzutem niniejszego wniosku, jest powierzenie ministrowi odpowiedzialnemu wyłącznie za sprawy wewnętrzne koordynację i nadzór nad działaniami Szefów AW i SKW tj. służb które są właściwe w sprawach ochrony

bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Analogicznie do powyższych rozważań, ustawodawca świadomie nie przewidział takiego rozwiązania i próżno szukać uzasadnienia dla innego rozwiązania.

Należy zauważyć, że uprawnienia zapisane w § 1 ust. 2 pkt 2 i 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych wynikają wprost z art. 13 ust. 1, 2, 6 i 7 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu znajdującego się w Rozdziale II tej ustawy opatrzonej tytułem „Kolegium do Spraw Służb Specjalnych” i winny być rozpatrywane razem z pozostałymi normami znajdującymi się w tej części ustawy. Przedstawiony w niej kształt Kolegium do Spraw Służb Specjalnych wyklucza możliwość, aby Minister Spraw Wewnętrznych posiadał - jako członek tego gremium - jakiegokolwiek kompetencje względem służb specjalnych i ich Szefów. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, Prezes Rady Ministrów - bądź minister koordynator w przypadku jego powołania - w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa wydaje wiążące wytyczne oraz żąda informacji i opinii od ministra właściwego do spraw wewnętrznych - w odniesieniu do działalności Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu. Minister Spraw Wewnętrznych nie może więc otrzymać kompetencji Przewodniczącego Kolegium, bowiem ustawowy hierarchiczny układ Kolegium zostałby zachwiany, w którym Minister Spraw Wewnętrznych jest członkiem Kolegium i ma ciężary na nim obowiązek współdziałania z Prezesem Rady Ministrów.

Kolejnym zarzutem stanowiącym podstawę niniejszego wniosku jest powierzenie w § 1 ust. 2 pkt 4 oraz pkt 7 bez delegacji ustawowej Ministrowi Spraw Wewnętrznych wyłącznych kompetencji Prezesa Rady Ministrów do wyrażania zgody na współdziałanie ABW, AW, SKW, SWW i CBA z właściwymi organami i służbami innych państw. Żaden przepis ustawy nie zezwala na przekazanie tych uprawnień komukolwiek, nawet Ministrowi Koordynatorowi ds. Służb Specjalnych.

Osobnym zarzutem jest pominięcie w tej procedurze Szefów tych służb tj. centralnych organów administracji rządowej, podczas gdy art. 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 9

ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, jak również art. 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, stanowią że Szefowie tych służb, każdy w zakresie swojej właściwości, w celu realizacji zadań mogą podejmować współdziałanie z właściwymi organami i służbami innych państw. Oznacza to, że taką współpracę podejmuje właściwy Szef po otrzymaniu zgody Prezesa Rady Ministrów, a nie jak wynika z treści zaskarżonej normy - służba na polecenie Premiera.

Zapis zawarty w § 1 ust. 2 pkt 5 lit. a Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych ponownie w sposób rażąco godzi w zasadę legalizmu. Kompetencja zapoznawania się z informacjami mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej, a zgromadzonymi przez ABW, AW, SKW, SWW i jak również do decydowania, który członek Rady Ministrów ma się z nimi zapoznać jest wyłącznym ustawowym (zgodnie z art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz art. 18 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu) uprawnieniem Prezesa Rady Ministrów. Nie ma żadnego zapisu o randze ustawy, które pozwalałby na przekazanie w tym trybie tych informacji Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Takie jest również *ratio legis* tej normy, która najważniejszej osobie w rządzie, kierującej pracami Rady Ministrów nakazuje zapoznawanie się z tymi najważniejszymi dla Rzeczypospolitej Polskiej informacjami. Rozwiązanie to pozwala Prezesowi Rady Ministrów na ewentualną szybką i skoordynowaną reakcję wobec zaistniałego zagrożenia. Minister Spraw Wewnętrznych nie mając żadnych kompetencji np. wobec Ministra Spraw Zagranicznych, bądź Ministra Finansów nie mógłby wydać im określonego polecenia w związku z informacjami, o których mowa w tym przepisie.

Zarzuty dotyczące § 1 ust. 2 pkt 5 lit. b i c oraz ust. 2 pkt 6 o ust. 2 pkt 8 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych uzasadnione są złamaniem zasady legalizmu poprzez działanie bez podstawy prawnej.

Jedynym ustawowym odbiorcą informacji wskazanych w tych przepisach jest Prezes Rady Ministrów, ale nie otrzymał on już uprawnień do scedowania tego prawa na jakikolwiek inny urząd, czy osobę. Brak ustawowej delegacji do takiego działania Prezesa Rady Ministrów na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych musi być więc uznane za niekonstytucyjne, zgodnie z zarzutami poczynionymi w *petitum* niniejszego wniosku.

O ile konsekwencją obowiązywania wyżej wskazanych norm jest zapoznawanie się Ministra Spraw Wewnętrznych Jacka Cichockiego z informacjami, które ustawodawca zarezerwował tylko dla Prezesa Rady Ministrów, to zapis zawarty w § 1 ust. 2 pkt 9 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych w ten sposób jest nie tylko nieuprawniony, ale i całkowicie oderwany od rzeczywistej woli ustawodawcy. Wprowadził on bowiem ustawowe gwarancje według których, w budynkach władzy ustawodawczej, Kancelarii Sejmu i Senatu RP kontrola CBA będzie możliwa tylko po przeprowadzeniu przez Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie uzgodnień z Marszałkiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Marszałkiem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Intencja ustawodawcy jest aż nazbyt jasna. Przedstawiciele służby specjalnej na terenie obu Kancelarii mogą być odebrani jako zamach na działające tam niezależne konstytucyjne organy ustawodawcze. Gwarantem, iż wszystkie czynności będą przeprowadzane w zgodzie z prawem i poszanowaniem autonomii Sejmu i Senatu ma być zwierzchnik Szefa CBA - Prezesa Rady Ministrów, będący jednocześnie, po Marszałkach Sejmu i Senatu, czwartą osobą w państwie. W przypadku, gdyby funkcjonariusze CBA naruszyli plan kontroli uzgodniony pomiędzy tymi trzema konstytucyjnymi organami, Prezes Rady Ministrów musiałby się poddać do dymisji, a z nim cały jego gabinet. Groźba ta zostaje zminimalizowana w przypadku, gdy odpowiedzialność za ustalenie działań CBA w tym zakresie ponosi jeden z ministrów, i to któremu nawet nie podlega Szef CBA. Nie mniej ważną kwestią jest, iż na mocy art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym uzgodnienia prowadzone są przez organy usytuowane w Konstytucji RP obok siebie. Sytuacja, w której Minister Spraw Wewnętrznych

rozmawiałby z Marszałkami Sejmu i Senatu o naruszeniu przez służbę specjalną miru tych Kancelarii wydaje się być dalece niestosowna, o ile nie potraktowana jako element nacisku na władzę ustawodawczą.

Zapis § 1 ust. 1 pkt 10 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych, w zakresie w jakim bez delegacji ustawowej przekazuje Ministrowi Spraw Wewnętrznych uprawnienia do dokonywania czynności wynikających ze stosunku służbowego wobec Szefa ABW, AW, CBA jest również pozbawiony podstaw prawnej. Szefowie tych służb - jak wykazano w niniejszym wniosku - podlegają wyłącznie i bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów w tym zakresie i żadna ustawa nie wprowadza możliwości przeniesienia tej kompetencji na członka Rady Ministrów.

Ostatni zarzut objęty niniejszym wnioskiem dotyczy § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych - w zakresie w jakim powierza obsługę Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie wskazanych w tym rozporządzeniu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Takie rozdysponowanie środków budżetowych jest złamaniem art. 26 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów w związku z § 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych, bowiem obsługę Ministra Spraw Wewnętrznych ponosi resort, którym kieruje.

Jak niezwykle trafnie zauważyła sędzia Trybunału Konstytucyjnego prof. Sławomira Wronowska-Jaśkiewicz, istnieje odrębna grupa reguł, która wskazuje jak należy ukształtować rozstrzygnięcia legislacyjne, by nie miały one charakteru pozornego, w szczególności, by przyznając uprawnienia, prawodawca wprowadzał wszystkie uregulowania umożliwiające korzystanie z nich.

Reguły, o których mowa, określa się różnymi nazwami: „reguły poprawnej legislacji”, „prawodawcze fair play”, „reguły rzetelnej legislacji”. Respektowanie ich sprzyja budowaniu poczucia stabilności, pewności i wolności od nieoczekiwanej arbitralnej ingerencji państwa, kształtuje przekonanie, że prawodawca jest

prawdomówny, a tworzone przez niego ustawy nie są zbiorem pustych obietnic. To prawda, że respektowanie owych reguł sprzyja osiągnięciu przez prawo pożądanych cech formalnych, ale przecież bez nich prawo kierowane nawet najlepszymi intencjami nie potrafi zapewnić społecznego ładu, a nadto te właśnie formalne cechy nabierają szczególnej doniosłości w społeczeństwach pluralistycznych, w których obywatele i ich grupy mają rozmaite dążenia i interesy i w których stale - czego doświadczamy - wzrasta zakres regulacji prawnych.

Takie cechy, jak spójność i funkcjonalność prawa, jego przejrzystość, komunikatywność i pewność zawsze uważano za cechy pożądane. W koncepcji i praktyce państwa prawa nadano im jednak status szczególny. Ażeby zapewnić ich osiągnięcie, zaczęto - w niespotykanym dotąd zakresie - posługiwać się prawem. Ma ono odtąd określać nie tylko, jakie instytucje i w jakiej procedurze mogą je tworzyć, ale także próbuje określać swoją treść, a nadto wyznacza reguły, których nie można wyczerpująco sformułować, a które nakazują władzy prawodawczej postępować w sposób jasny, przewidywalny i racjonalny. To, czy prawodawca respektuje wszystkie te reguły, stało się przedmiotem kontroli sądów konstytucyjnych, które uzyskały potężną władzę, ponieważ kryteria kontroli nie są i - w tym stanie rzeczy - nie mogą być jednoznaczne. Rewolucyjna nieomal zmiana, jaka się dokonała, polega na tym, że respektowanie owych reguł nie jest już uważane za cnotę władzy. Zakwestionowano więc skutecznie tradycyjny punkt widzenia, zgodnie z którym rzetelne prawo jest darem dobrego prawodawcy, zastępując je przekonaniem, że jest jego konstytucyjną powinnością.

O politycznym charakterze procesu prawodawczego można jednak mówić w innym jeszcze, wyraźnie ocennym, negatywnym sensie wtedy, gdy ten, komu powierzono władzę prawodawczą, arbitralnie decyduje o celach i potrzebie regulacji prawnych, kiedy rozważna debata o tym, co jest dobrem wspólnym, ustępuje przetargowi interesów, kiedy posługuje się prawem po to, by osiągać bieżące cele i zmienia reguły jego tworzenia, jeśli stoją na przeszkodzie dowolnemu kształtowaniu treści prawa. Dokonuje się wtedy aktów politycznej instrumentalizacji prawa. („O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej” - wykład z dnia 25 stycznia 2007 roku z okazji uroczystości "500 lat tradycji państwa prawa

w Rzeczypospolitej”, kończącej obchody Roku Jana Łaskiego, Kanclerza Wielkiego Koronnego, Prymasa Polski)

Opisana w teorii sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie. Prezes Rady Ministrów, chcąc zrzucić z siebie - bez jakiegokolwiek podstawy prawnej - odpowiedzialność za działanie tak newralgicznej części administracji, jaką są służby specjalne, każe doszukiwać się w tym rozwiązaniu wyłącznie przyczyn politycznych. Są one bowiem całkowicie oderwane od woli ustawodawcy, który skupił władzę i nadzór nad służbami specjalnymi w rękach Prezesa Rady Ministrów. Celem takiego rozwiązania były przerzucenie na niego politycznej odpowiedzialności za ewentualne nadużycia prawa, do których w ostatnich latach dochodzi niezwykle często.

Wbrew medialnym zapowiedziom przedstawicieli rządu, zaskarżone rozporządzenie niczego nie porządkuje, nie ułatwia, nie ulepsza. Wręcz przeciwnie, wprowadza chaos w nadzorze nad tymi organami, które powinny być najpilniej monitorowane, bowiem posiadają uprawnienia tak dalece ograniczające prawa jednostki, że tylko stały i kompetentny nadzór może dawać nadzieje, że służby specjalne nie wyjdą poza ramy przedmiotowe swojego działania.

Mając te okoliczności na względzie, wnioskodawca jeszcze raz pragnie przytoczyć szerokie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, a który stwierdził, że to na ustawodawcy, który zamierza przekazać władzy wykonawczej kompetencje normodawcze w określonym zakresie, ciąży obowiązek ukształtowania odpowiedniej „zawartości” upoważnienia. Musi ono definiować element podmiotowy (kto ma wydać akt wykonawczy), przedmiotowy (co może być w nim uregulowane) i treściowy (jak ów przedmiot ma być unormowany). Pierwszy element w zasadzie nie bywa przedmiotem kontrowersji, natomiast ukształtowanie drugiego, a zwłaszcza trzeciego, niekiedy nastrocza ustawodawcy trudności.

Każde rozporządzenie wydawane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza, że winno być ono oparte na wyraźnym (a więc nie na domniemanym czy będącym wynikiem wykładni celowościowej), szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Prócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może też być ono sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób

bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą jego przedmiotem. Co najistotniejsze - brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej [której] nie można (...) domniemywać. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że zasada legalizmu wymaga, aby ustalenie zakresu kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwa, a także zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa za działania wobec obywateli, następowało wyłącznie w drodze ustawowej, co oznacza, że nie można przypisywać organowi państwowemu kompetencji, niemających wyraźnego oparcia w normach rangi ustawowej.

Z powyższego wynika, że wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Wydany może być tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Z art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji (wyrok TK z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt U 1/07).

Trybunał Konstytucyjny przypomina również pogląd wyrażony w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97. Wskazał wówczas, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych (OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie można pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej decyzjom organu władzy wykonawczej.

Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie

zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie (wyrok z 15 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy

Inaczej ustawodawca postąpił w niniejszej sprawie. Bez ustawowej podstawy przekazał innemu organowi swoje niezbywalne kompetencje z zrobił to z naruszeniem norm wskazanych w *petitum* niniejszego wniosku.

Załączniki:

- 1) lista posłów popierających wniosek,
- 2) 4 odpisy wniosku.