

# Problematyka tworzenia aktów ustawowych dotyczących służb specjalnych w Polsce

---

## Issues Related to the Creation of the Legal Framework Governing the Intelligence Services

*The problem of creating an adequate legal framework governing the essential aspects of the functioning of the intelligence services is, from the perspective of a democratic state and the rule of law, a problem of growing scientific interest. The research in this field concentrates on finding a proper balance between two constitutional principles – ensuring an adequate level of state security and respecting human rights and fundamental freedoms. This problem is more relevant in Poland because of the role the intelligence services played in the communist system during the PRL (The Polish People's Republic) period and their negative social perception. Legislative activities, aimed at shaping the relevant legal provisions of systemic nature in line with the general orientations set out in the Constitution of the Republic of Poland of 1997, are possible instruments for modifying this image. These institutions have been created to serve society with full respect for democratic principles and fundamental rights following the essential constitutional principles. The author examines these issues.*

---

**Piotr Burczaniuk**

*doktor nauk prawnych  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego*

ORCID – 0000-0002-6685-8769

Słowa kluczowe:

tworzenie prawa, tworzenie prawa legislacja, legislacja służby specjalne, służby specjalne ustawa, ustawa akt prawodawczy, akt prawodawczy

Key words:

lawmaking, legislation, secret services, Act of Parliament, legislative act

<https://doi.org/10.36128/priw.vi37.294>

## 1. Wstęp

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie problematyki tworzenia prawa rangi ustawowej konstruującego podstawy funkcjonowania służb specjalnych. Przedmiotowe zagadnienie nie spotkało się do chwili obecnej z szerszą analizą prowadzoną w obszarze nauk teoretyczno-prawnych bądź dogmatycznych, choć dotyka – jak się wydaje – istotnego problemu badawczego, jakim jest wyznaczenie zakresu i sposobu konstruowania przepisów ustawowych określających zadania i zasady funkcjonowania służb specjalnych. Zagadnienie to jest szczególnie ciekawe, gdyż wymaga wyznaczenia

swoistego balansu pomiędzy dwoma fundamentalnymi wartościami: z jednej strony, zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa państwa a z drugiej zachowania standardu wyznaczonego zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności poszanowania praw i wolności obywatelskich. Niższe opracowanie podejmuje więc próbę rozpoczęcia dyskursu nad tym zagadnieniem.

Podjęcie określonych rozważań nie jest możliwe bez zdefiniowania, choćby na poziomie podstawowym, pojęć dla niej kluczowych, do których należą „służby specjalne” oraz „ustawa”.

Zakres pojęciowy terminu „służby specjalne” może być rozumiany z dwóch głównych perspektyw: podmiotowej i przedmiotowej. Perspektywa podmiotowa koncentruje się na wyznaczeniu organów, które uznaje się w danym porządku prawnym za służby specjalne. Takie rozumienie przyjął współcześnie polski ustawodawca, który w art. 11 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>1</sup> wskazał katalog służb specjalnych, zaliczając do niego Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego i Centralne Biuro Antykorupcyjne, zwane dalej odpowiednio „ABW”, „AW”, „SKW”, „SWW”, „CBA”. Perspektywa przedmiotowa zaś, identyfikuje służby specjalne poprzez odwołanie do: po pierwsze rodzaju realizowanych przez nie zadań, skoncentrowanych na rozpoznawaniu zagrożeń godzących w bezpieczeństwo państwa i zbieraniu informacji ich dotyczących na potrzeby najważniejszych osób w państwie, oraz po drugie, charakteru realizowanych czynności tj. czynności operacyjno-rozpoznawcze dokonywanych w sposób niejawni. Z uwagi na przekrojowość rozważań podjętych w opracowaniu odwołuje się ono do rozumienia pojęcia służby specjalne w obu zarysowanych powyżej perspektywach.

Z kolei termin ustawa, będzie rozumiany zarówno w wymiarze formalnym, jako jedno ze źródeł prawa, o których mowa w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup>, zwanej dalej „Konstytucją RP”, jak i w rozumieniu materialnym, jako akt normatywny o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, mocy powszechnie obowiązującej, uchwalany przez najwyższe organy państwowe, wyposażone we władzę ustawodawczą<sup>3</sup>.

Tak zarysowany obszar analityczny będzie przedstawiony zarówno z perspektywy analizy prawnoporównawczej, opartej na analizie historycznej tekstów aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie służb specjalnych po 1918 roku, oraz analizy dogmatycznej teksów ustaw obowiązujących,

1 Dz.U. z 2020 poz. 27.

2 Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

3 Por. Ryszard M. Małajny, „Pojęcie ustawy i ich rodzaje”, [w:] *Studia z wykładni prawa*, red. Czesław Martysz, Zbigniew Tobor (Bydgoszcz-Katowice: Branta, 2008), 45-57.

skoncentrowanej w szczególności na ukazaniu ich systematyki oraz zakresu regulowanej materii oraz analizy orzecznictwa konstytucyjnego i wykazania przyjmowanych wobec tych ustaw przez Trybunał Konstytucyjny wzorców konstytucyjnej ochrony.

## 2. Ustawa jako akt regulujący funkcjonowanie służb specjalnych w Polsce – rys historyczny do 1989 roku

Pełne zarysowanie problematyki tworzenia ustaw regulujących funkcjonowanie służb specjalnych we współczesnej Polsce nie jest możliwe bez odwołania się do kontekstu historycznego, ukazującego rodzaje i zakresy aktów prawnych kreujących i określających funkcjonowanie służb specjalnych w różnych okresach historycznych.

Biorąc pod uwagę, iż niezbędnym warunkiem tworzenia prawa, w tym prawa ustawowego, jest istnienie struktur władzy państwowej zdolnej do realizacji tego zadania, punktem wyjścia do rozważań tła historycznego niniejszych rozważań staje się okres II Rzeczypospolitej (1918-1939)<sup>4</sup>. Jak wskazuje Kazimierz Mordaszewski, „w Polsce w trakcie odzyskiwania niepodległości w 1918 roku również bardzo szybko powołano służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Jeszcze przed przybyciem do Warszawy Józefa Piłsudskiego, Rada Regencyjna dekretem z 25 października 1918 r. powołała centralny urząd Szefa Sztabu Generalnego, a w jego strukturze początkowo czteroosobowy II Wydział Informacyjny”<sup>5</sup>. W listopadzie 1918 roku został on przekształcony w czterosekcyjny Oddział VI Informacyjny Sztabu Generalnego, a po licznych przekształceniach wewnętrznych w strukturze Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w Oddział II. Co istotne, przez cały ten okres, zakres zadań powierzanych mu do realizacji określony był na poziomie rozkazów Szefa Sztabu lub Ministra Spraw Wojskowych, który m.in. 22 czerwca 1921 roku uregulował organizację służb informacyjnych przyjmując zasadę koncentrującą wywiad ofensywny i defensywny w Oddziale II, kierując zaś zadania tzw. defensywy politycznej, czyli działań o charakterze kontrwywiadowczym sfery cywilnej do wyspecjalizowanej komórki Policji Państwowej<sup>6</sup>. Jak wynika z powyższego, w okresie dwudziestolecia międzywojennego służby specjalne przybierały postać jednostek organizacyjnych ulokowanych

---

4 Poza przedmiotem rozważań pozostaje okres I Rzeczypospolitej (do roku 1795) oraz okres rozbiorów (1795 – 1918). Szerzej na ten temat Jan Larecki, „Zarys historii polskich służb specjalnych”, [w:] *Polskie służby specjalne słownik*, red. Konstanty A. Wojtaszczyk (Warszawa: Aspra-JR, 2011), 21-23.

5 Tak Kazimierz Mordaszewski, „Proces kształtowania służb specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej” *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, nr 1 (2009): 17.

6 Por. Larecki, „Zarys historii polskich służb specjalnych”, 24.

w strukturze wojska polskiego lub policji państwowej, będąc pozbawione regulacji ustawowej, zaś zakres ich zadań wkomponowany był w strukturę dowodzenia wojskowego lub policyjnego przybierającego formę specyficznego rozkazu zadaniowego o charakterze ogólnym.

Z perspektywy wydarzeń II wojny światowej zadania służb specjalnych na ziemiach polskich realizowane były z jednej strony przez komórki wywiadowczo-kontrwywiadowcze struktur i organizacji ruchu oporu, które – co oczywiste z uwagi na specyfikę realizacji tej kategorii zadań w warunkach wojennych – przyjmowały postać konkretnego zadaniowania o charakterze rozkazu. Z drugiej strony w ramach emigracyjnych władz polityczno – wojskowych powoływane były sformalizowane struktury organizacyjne o charakterze służb specjalnych, do których zaliczyć należy Oddział II i VI Sztabu Naczelnego Wodza, Departament Polityczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Wydział Spraw Specjalnych Ministerstwa Obrony Narodowej, których zadaniowanie również opierało się na rozkazie właściwego przełożonego.

U schyłku II wojny światowej władze komunistyczne w Polsce zaczęły tworzyć strukturalnie zintegrowany z aparatem państwowym system bezpieczeństwa oparty na służbach specjalnych. Jak podkreśla Jan Larecki „w początkowym okresie, mniej więcej do 1948 r., były one gwarantem istnienia tej władzy, potem – w większym czy mniejszym stopniu – realizatorami polityki narzuconej przez ZSRR i następnie Układ Warszawski”<sup>7</sup>. W ramach tworzonych w PRL służb specjalnych wyraźnie kształtował się podział na dwie odrębne struktury: cywilne i wojskowe tworzone odpowiednio w ramach instytucji cywilnych i wojskowych.

Do instytucji cywilnych obejmującymi struktury służb specjalnych, przyjmując ujęcie chronologiczne, zaliczyć należy:

- 1) w okresie od 21 lipca do 31 grudnia 1944 roku Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z podległymi jednostkami terenowymi, powstały jako jeden z trzynastu resortów, na mocy ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego<sup>8</sup>. Do jednostek objętych strukturą tego resortu należały m.in. kontrwywiad i wywiad. Ponadto, jako podległą wobec resortu, dekretem PKWN z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej<sup>9</sup> powołano rzeczoną formację jako prawnopubliczną formację służby Bezpieczeństwa Publicznego (art. 1), określając w art. 2 jej zadania (art. 2), sprowadzające się do ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego oraz dochodzenia i ścigania przestępstw, a także wykonywania zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury

---

7 Ibidem, 25.

8 Dz. U. z 1944 r. Nr 1, poz. 1.

9 Dz. U. z 1944 r. Nr 7, poz. 33.

w zakresie prawem przewidzianym. Katalog czynów zabronionych został wobec przedwojennego kodeksu karnego rozbudowany o przestępstwa, nakierowane na walkę ze zbrojnym podziemiem i ugruntowanie władzy komunistycznej, co określał dekret PKWN z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa<sup>10</sup>, który poprzez art. 17 powierzał ich ściganie kierownikom resortu obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. Co istotne wymienione regulacje nie określały zarówno sposobów, jak i środków służących realizacji powierzonych resortom zadań;

- 2) w okresie od 1 stycznia 1945-6 grudnia 1954 roku Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego i podległe mu jednostki terenowe, powstałe jako następstwo przekształcenia PKWN w Rząd Tymczasowy na mocy art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>. W 1953 roku osiągnęło ono największy rozrost organizacyjny obejmując jedenaście departamentów i jeden wydział, w tym kontrwywiad i wywiad;
- 3) w okresie od 7 grudnia 1954-27 listopada 1956 roku Komitet ds. Bezpieczeństwa Publicznego, powołany dekretem z dnia 7 grudnia 1954 r. o naczelnym organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego<sup>12</sup>, na mocy którego, w tle wydarzeń związanych z ucieczką płk. Józefa Światły na zachód, zlikwidowano Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego dzieląc je na dwie części: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którego strukturach pozostała Milicja Obywatelska, Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojska Ochrony Pogranicza oraz Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Publicznego, obejmujący „wszystkie departament operacyjne i departament śledczy oraz ich bezpośrednie zaplecze techniczne i logistyczne”<sup>13</sup>. Wskazany dekret Rady Państwa uznać należy za pierwszy akt prawny rangi ustawowej, który w odniesieniu do służb specjalnych, poza samym ich wyodrębnieniem podmiotowym, określał również:
  - a) formę organizacyjno-prawną: organ Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego (art. 6 ust. 1),
  - b) podstawowe zadanie: ochrona ustroju ludowo-demokratycznego, ustalonego w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 6 ust. 2) oraz prowadzenie na podstawie praw Polskiej

10 Dz. U. z 1944 r. Nr 10, poz. 50.

11 Dz. U. z 1944 r. Nr 19, poz. 99.

12 Dz. U. z 1954 r. Nr 54, poz. 269.

13 Sylwia Galij-Skarbińska, *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989 – 1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa* (Toruń: Adam Marszałek, 2019), 188-189.

- Rzeczypospolitej Ludowej walki z wszelką działalnością wymierzoną przeciw ustrojowi ludowo-demokratycznemu (art. 6 ust. 3),
- c) organizację oraz sposób powoływania i odwoływania członków (art. 7 i 8),
  - d) delegację do dookreślenia przez Radę Ministrów trybu pracy (art. 9) oraz szczegółowego zakresu działania, organizacji jego aparatu pracy, jak również trybu tworzenia i organizacji organów terenowych Komitetu (art. 10);
- 4) w okresie od 28 listopada 1956 roku do maja 1990 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i podległe mu jednostki terenowe, na mocy ustawy z dnia 13 listopada 1956 r. o zmianie organizacji naczelnych organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego<sup>14</sup>, która w art. 1 zniosła Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów (ust. 1) i przeniosła sprawy ochrony ustroju ludowo-demokratycznego ustalonego w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i interesów Państwa przed wrogą działalnością szpiegowską i terrorystyczną do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (ust. 2). Co istotne, szczegółowe postanowienia organizacyjne wprowadzono na poziomie niejawnej (ściśle tajnej) uchwały Rady Ministrów nr 781 z dnia 13 grudnia 1956 r. w sprawie statutu organizacyjnego MSW, która w sposób faktyczny kwalifikowała elementy struktury organizacyjnej MSW jako jednostki organizacyjne Służby Bezpieczeństwa. Jak wskazuje Sylwia Galij-Skarbińska, „celem reorganizacji z »października« było scalenie SB z MO. Polegało to na zespoleniu ogniw organizacyjnych obu służb i miało na celu ukrycie jednostek SB w strukturach MSW – na szczeblu centralnym oraz w jednostkach MO na poziomie lokalnym”<sup>15</sup>. Struktura organizacyjna Służby Bezpieczeństwa, zwanej dalej też „SB”, jej zasady pracy, w tym przede wszystkim pracy operacyjnej oraz status funkcjonariuszy przynależących do SB określane były w szczególności zarządzeniami ministra spraw wewnętrznych jako niejawne (głównie ściśle tajne) akty prawne przybierające formę instrukcji, wytycznych lub rozkazów, w tym rozkazów personalnych. Regulacja ustawowa wyodrębniająca na poziomie ustawowym Służbę Bezpieczeństwa została wprowadzona dopiero ustawą z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów<sup>16</sup>, która w art. 5 ust. 1 wskazywała, iż Minister Spraw Wewnętrznych wykonuje swoje zadania poprzez

14 Dz. U. z 1956 r. Nr 11, poz. 28.

15 Sylwia Galij-Skarbińska, *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989 – 1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa*, 191-192.

16 Dz. U. z 1983 r. Nr 38, poz. 172.



Służbę Bezpieczeństwa, Milicję Obywatelską, podległe jednostki wojskowe i straż pożarną. Dalsze jednostki redakcyjne tej ustawy określały, po raz pierwszy w historii prawnej regulacji służb specjalnych w Polsce na poziomie ustawowym:

- a) rodzaje wykonywanych przez funkcjonariuszy SB czynności (art. 6 ust. 1),
- b) zadania funkcjonariuszy SB (art. 6 i 7), w tym przypadki użycia środków przymusu bezpośredniego (art. 8) i broni palnej (art. 9),
- c) przypadki nieodpłatnego korzystania z mienia (art. 12),
- d) zasady dochodzenia roszczeń przez obywateli w sytuacji uszczerbku lub szkody z tytułu użycia broni palnej (art. 13),
- e) stosowania środków technicznych w celu utrwalenia śladów i dowodów (art. 14).

Wskazanymi przepisami, które uznać należy za ustrojowe, aparat państwowy „przyznał się” do istnienia SB, tworząc jednocześnie dwa lata później, ustawą z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>17</sup> korpus jej funkcjonariuszy. Ustawa ta zawierała przepisy pragmatyczne dotyczące przebiegu służby (rozdział 2), praw i obowiązków funkcjonariuszy (rozdział 4 i 5), urlopów funkcjonariuszy (rozdział 6), wyróżnień i odpowiedzialności dyscyplinarnej (rozdział 7), odpowiedzialności honorowej i dyscyplinarnej (rozdział 8), mieszkań funkcjonariuszy (rozdział 9), uposażeń i innych świadczeń pieniężnych (rozdział 10 i 11).

Powyższa analiza podstaw funkcjonowania cywilnych służb specjalnych okresu PRL wymaga uzupełnienia o informacje dotyczące wojskowych służb specjalnych, konstrukcyjnie wkomponowanych w struktury organizacyjne wojska polskiego Jan Jarecki zalicza do nich:

- 1) służby wywiadowcze: Oddział II Sztabu Głównego/Generalnego Wojska Polskiego (1943-1951) i Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (1951-1990);
- 2) służby kontrwywiadowcze: Główny Zarząd Informacji Wojska Polskiego (1943-1957), Wojskowa Służba Wewnętrzna (1957-1990) oraz Zarząd Główny Spraw Wewnętrznych jednostek wojskowych MSW;
- 3) wywiad płytki o charakterze wojskowo – cywilnym np. Zarząd Zwiadu Wojsk Ochrony Pogranicza (1945 - 1991)<sup>18</sup>.

Wymiennie podmioty funkcjonowały na zasadach jednostek organizacyjnych wyodrębnionych w strukturze Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, zaś prawną podstawą ich działania opierała się – analogicznie jak

17 Dz. U. z 1985 r. Nr 38, poz. 181.

18 Por. Larecki, „Zarys historii polskich służb specjalnych”, 25.

w przypadku Służby Bezpieczeństwa – na aktach prawnych rangi zarządzenia, w tym wypadku ministra obrony narodowej, Szefa sztabu generalnego czy też szefów poszczególnych zarządów, jako niejawne (głównie ściśle tajne) akty prawne przybierające formę instrukcji, wytycznych lub rozkazów.

### 3. Ustawa jako akt regulujący funkcjonowanie służb specjalnych w Polsce po roku 1989

Wraz ze zmianami ustrojowymi po 1989 roku nastąpił okres tworzenia służb specjalnych, które realizować miały swoje zadania w warunkach i w sposób odpowiadający standardowi demokratycznego państwa prawnego. Z punktu widzenia przedmiotu rozważań niniejszego opracowania, koncentrującego na się problematyce tworzenia aktów ustawowych regulujących funkcjonowanie służb specjalnych, kluczowego znaczenia nabiera ustanowienie w dniu 6 kwietnia 1990 r. ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa<sup>19</sup>, na mocy której powołano nową służbę specjalną – Urząd Ochrony Państwa (art. 1), zwaną dalej też „UOP”, rozwiązując Służbę Bezpieczeństwa (art. 129) oraz wprowadzając regulacje dot. statusu jej funkcjonariuszy (art. 131 - art. 134). Wskazana ustawa składała się z 10 rozdziałów, w których wyraźnie można wyodrębnić dwie grupy przepisów:

- 1) ustrojowe, określające zadania i kompetencje oraz organizację, tj.:
  - a) cel działania UOP, sprowadzony do ochrony bezpieczeństwa Państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 1 ust. 1) oraz jego zadania, koncentrujące się na czterech obszarach (art. 1 ust. 2): rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom, zapobiegania i wykrywania przestępstw, głównie szpiegostwa i terroryzmu, rozpoznawania i przeciwdziałania naruszeniom tajemnicy państwowej oraz przygotowywania dla najwyższych organów władzy i administracji państwowej informacji i analiz istotnych dla bezpieczeństwa państwa,
  - b) organizację UOP (rozdział 2), z ustawowym uplasowaniem Szefa UOP jako centralnego organu administracji państwowej oraz upoważnieniem do regulowania na poziomie aktów niższej rangi szczegółowej struktury, w tym jednostek terenowych (art. 3 i art. 5),
  - c) zakres kompetencji UOP (rozdział 3), w tym rodzaje wykonywanych czynności (operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze);
- 2) pragmatyczne, obejmujące przepisy poświęcone funkcjonariuszom UOP, w tym: służbie (rozdział 4) oraz korpusom i stopniom im przyśługującym (rozdział 5), ich obowiązkom i prawom (rozdział 6), mieszkaniom funkcjonariuszy UOP (rozdział 7), świadczeniom pieniężnym,

---

19 Tekst pierwotny ogłoszony w Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 180.



w tym uposażeniu (rozdział 8) i wreszcie odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej (rozdział 9).

Analizowana ustawa była nowelizowana dwadzieścia jeden razy przez ponad jedenastoletni okres swojego obowiązywania, przy czym jej zasadnicza konstrukcja i zakres regulowanej materii się nie zmienił. Ustawa była przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego dwukrotnie: w 1995 roku TK ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię przepisu jej art. 92 (dot. zasad wypłacania uposażeń)<sup>20</sup> oraz w 2002 roku, kiedy TK uznał zgodność art. 50 (dot. zakazu przynależności do partii politycznych) z Konstytucją RP<sup>21</sup>. Ustawa została uchylona na mocy ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>22</sup>.

Zmiana modelu funkcjonowania służb specjalnych po roku 1989, w tym modelu prawnego nie dotknął wyłącznie służb cywilnych, ale również wojskowych, choć odbywały się to zdecydowanie wolniej i w mniejszym zakresie wiązało z ustawowymi zmianami podstaw prawnych ich funkcjonowania. 27 lipca 1990 roku, dokonując przekształceń wewnętrznych w organizacji Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, włączono część dotychczasowej Wojskowej Służby Wewnętrznej do Zarządu II Sztabu Generalnego, zmieniając jej nazwę na Zarząd II Wywiadu i Kontrwywiadu Sztabu Generalnego WP, zaś drugą część, zajmującą się pracą dochodzeniową, przekształcono w Żandarmerię Wojskową. 9 grudnia 1991 roku, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 października 1991 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup> powołano w miejsce Zarządu II Wojskowe Służby Informacyjne, zwane dalej też „WSI”, których zadania dookreślił dodany nowelizacją art. 15 tej ustawy jako rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej w zakresie obronności, jak również przygotowanie dla organów państwowych informacji i analiz istotnych dla obronności Państwa. Funkcjonowanie WSI regulowały także: decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 sierpnia 1991 oraz art. 2 omawianej wcześniej ustawy o UOP wskazujące, że analogiczne do UOP zadania realizują „służby wywiadu i kontrwywiadu” podległe

20 Por. Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 105 w zw. z art. 78 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 92 w zw. z art. 65 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa oraz art. 109 w zw. z art. 82 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

21 Por. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie o sygn. akt K 26/00.

22 Tekst pierwotny ogłoszony w Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676.

23 Dz. U. z 1991 Nr 113, poz. 491.

Ministrowi Obrony Narodowej. Akt rangi ustawowej zawierający przepisy ustrojowe i pragmatyczne poświęcone Wojskowym Służbom Informacyjnym zostały wprowadzone dopiero ustawą z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych<sup>24</sup>. Ustawa zawierała 6 rozdziałów. W trzech pierwszych zawierających przepisy ustrojowe określono zadania WSI, jej organizację oraz zakres kompetencji. Rozdział 4 poświęcony został przepisom pragmatycznym dotyczącym służby wojskowej żołnierzy WSI. Przepisy tej ustawy zostały uchylone wraz z dokonaną w 2006 roku reformą służb wojskowych, ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>25</sup>. Wskazaną ustawą wprowadzającą utworzono Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbę Wywiadu Wojskowego, których ustawowa podstawa funkcjonowania została objęta dwiema ustawami:

- 1) zawierającymi przepisy ustrojowe ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>26</sup>;
- 2) zawierającymi przepisy pragmatyczne ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>27</sup>.

Co oczywiste, wskazany katalog aktów ustawowych nie wyczerpuje materii regulującej funkcjonowanie służb specjalnych, które jako element systemu bezpieczeństwa państwa są podmiotem regulowania w przedmiotowych aktach normatywnych konstruujących ten system<sup>28</sup>. Do najważniejszych w tym zakresie przepisów ustawowych należy bez wątpienia zaliczyć, w obszarze służb cywilnych: ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>29</sup> oraz ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych<sup>30</sup> oraz w obszarze służb wojskowych ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>31</sup>.

24 Tekst pierwotny ogłoszony w Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1326.

25 Tekst pierwotny ogłoszony w Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 711.

26 Tekst pierwotny ogłoszony w Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709.

27 Tekst pierwotny ogłoszony w Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 710.

28 Z uwagi na fakt, iż wskazane akty prawne dotyczą służb specjalnych komplementarnie, nie będą one przedmiotem szerszej analizy w tym opracowaniu.

29 Dz. U. z 2020 r., poz. 1856, z późn. zm.

30 Dz. U. z 2019 r., poz. 796, z późn. zm.

31 Dz. U. z 2021 r., poz. 372.

#### 4. Charakterystyka przepisów prawnych objętych obowiązującymi ustawami określającymi podstawy funkcjonowania służb specjalnych w Polsce

Dokonując analizy budowy ustaw regulujących funkcjonowanie służb specjalnych we współczesnej Polsce, można stwierdzić, iż jest ona oparta na tożsamym schemacie konstrukcyjnym, który składa się z wyraźnie oddzielonych od siebie treściowo dwóch części. Pierwsza obejmuje przepisy ustrojowe, regulujące wszystkie rodzaje spraw przewidzianych § 26 Zasad Techniki Prawodawczej, tj. zadania, kompetencje, organizację, sposób obsadzania czy też podległość i nadzór tych służb, obejmując kolejno:

- 1) w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu cztery pierwsze rozdziały (z zastrzeżeniem, iż rozdział 2 dot. funkcjonowania Kolegium ds. Służb Specjalnych zawiera regulacje wspólne dla wszystkich służb).
- 2) w ustawie o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego trzy pierwsze rozdziały (bliźniacze dla rozdziałów 1 oraz 3 i 4 ustawy o ABW oraz AW),
- 3) w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym cztery pierwsze rozdziały (przy czym rozdział 4 zawiera rozbudowaną materię dot. czynności kontrolnych, co jest następstwem specyfiki właściwości CBA).

Rozdziały te grupują kolejno:

- 1) postanowienia ogólne, w których określono m.in. status prawny i podległość szefa danej służby, zadania służby, zasady współpracy i współdziałania z innymi służbami i organami, w tym podmiotami prywatnymi oraz sposób finansowania służby;
- 2) przepisy poświęcone organizacji służby, w tym m.in. procedury powoływania i odwoływania szefów i zastępców szefów tych służb oraz powierzonych im obowiązków (w ABW oraz AW, a także SKW oraz SWW są to określone obowiązki informacyjne), a także sposoby określania struktury wewnętrznej służby (przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia) oraz zadaniowania tak wykreowanych jednostek organizacyjnych (przez szefa danej służby w regulaminie organizacyjnym);
- 3) przepisy dotyczące uprawnień funkcjonariuszy danej służby, w tym m.in. rodzaje wykonywanych przez funkcjonariuszy czynności oraz uprawnienia przysługujące funkcjonariuszom przy ich wykonywaniu, a także zasady przekazywania uzyskanych informacji innym organom.

Druga część obejmuje zaś pragmatykę służbową, regulując prawa i obowiązki oraz status prawny stosunku służbowego funkcjonariuszy tych służb i przysługujące im świadczenia, obejmując kolejno:

- 1) w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu rozdziały 5 – 10a.

- 2) w ustawie o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego rozdział 4 poświęcony statusowi żołnierzy zawodowych pełniących służbę na stanowiskach w SWW i SKW oraz całość tj. 7 rozdziałów ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, poświęconych statusowi funkcjonariuszy SKW oraz SWW (bliźniacze dla rozdziałów 5 – 10a ustawy o ABW oraz AW).
- 3) w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym rozdziały 5 – 7.

Rozdziały te grupują kolejno postanowienia dotyczące:

- 1) stosunku służbowego funkcjonariusza;
- 2) korpusów i stopni służbowych funkcjonariuszy (z wyłączeniem CBA, w której przedmiotowych rozwiązaniach nie wprowadzono);
- 3) obowiązków i praw funkcjonariuszy;
- 4) mieszkań funkcjonariuszy i świadczeń z nimi związanych (z wyłączeniem CBA, w której przedmiotowych rozwiązaniach nie wprowadzono, poza tzw. dodatkiem mieszkaniowym);
- 5) uposażeń i innych świadczeń pieniężnych funkcjonariuszy;
- 6) odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy;
- 7) przepisy karne wprowadzające nowe typy czynów zabronionych funkcjonariuszom (brak w ustawie o CBA).

W kontekście powyższych rozważań warto pokusić się o kilka uwag. Po pierwsze na tle dokonanej w części drugiej tego opracowania analizy historycznej, można wskazać, iż swoisty pierwowzór konstrukcyjny ustaw regulujących funkcjonowanie służb specjalnych zawarty został – uwzględniając oczywiście aspekt ideologicznego zakotwiczenia w systemie socjalistycznym i brak realizacji standardu wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego – dla części ustrojowej w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów oraz, dla części pragmatycznej w ustawie z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Schemat ten został następnie dość jednolicie powielony w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa i dalej w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Analizując objętość treści wymienionych ustaw uwagę zwraca, iż przyrost artykułów nimi objętych, choć zauważalny, nie jest znaczny, co obrazuje poniższa tabela.

	ustawa o SB*	ustawa o UOP	ustawa o ABW oraz AW	ustawa o SKW oraz SWW	ustawa o CBA
Ilość przepisów objętych tekstem ogłoszonym	1985 r.: 141	1990 r.: 137	2002 r.: 168	2006 r.: 151	2006 r.: 146
Ilość przepisów objętych ostatnią wersją**	1990 r.: 141	2002 r.: 148	2021 r.: 210	2021 r.: 170	2021 r.: 169

\* Dane obejmują łącznie ustawę z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz przepisy dot. SB zawarte w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów.

\*\* Stan na 6 maja 2021 r.

Ilość przepisów ustrojowych i pragmatycznych objętych ustawami służb specjalnych (z wyłączeniem przepisów zmieniających)<sup>32</sup>

Zmienia się jednak i to w sposób istotny ilość ustępów w poszczególnych artykułach, co obrazuje poniższa tabela.

	ustawa o SB*	ustawa o UOP	ustawa o ABW oraz AW	ustawa o SKW oraz SWW	ustawa o CBA
Ilość ustępów objętych tekstem ogłoszonym	1985 r.: 273	1990 r.: 298	2002 r.: 432	2006 r.: 162	2006 r.: 530
Ilość ustępów objętych ostatnią wersją**	1989 r.: 272	2001 r.: 328	2021 r.: 717	2021 r.: 213	2021 r.: 686

\* Dane obejmują łącznie ustawę z dnia 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz przepisy dot. SB zawarte w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów.

\*\* Stan na 6 maja 2021 roku.

Ilość ustępów w przepisach ustrojowych i pragmatycznych objętych ustawami służb specjalnych (z wyłączeniem przepisów zmieniających)<sup>33</sup>

32 Źródło: opracowanie własne.

33 Źródło: opracowanie własne.

Tak znaczna zmiana ilości ustępów, jest wynikiem kilku czynników. Po pierwsze, zmiany ustroju politycznego po 1989 roku w Polsce zaowocowały koniecznością dostosowania, a czasem po prostu stworzenia od nowa, treści regulacji prawnych określających funkcjonowanie służb specjalnych w standardzie państwa demokratycznego. Po drugie, przyjęcie w 1997 roku obowiązującej Konstytucji RP i wyznaczonego nią standardu ochrony praw i wolności obywatelskich przełożyło się, m.in. poprzez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, na zwiększenie dookreśloności norm objętych treścią tych przepisów oraz przenoszenie znacznej części materii regulacyjnej funkcjonowania służb specjalnych z poziomu aktów powystawowych (często wewnętrznych) kwalifikując je jako materia ustawowa, o czym szerzej poniżej.

Ponadto, zwrócić należy uwagę, iż czytane łącznie ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (część ustrojowa) oraz ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (część pragmatyczna) stanowią niemal wierną kopię ustawy o ABW oraz AW, nie tylko w zakresie schematu konstrukcyjnego, ale również przyjętych rozwiązań merytorycznych. Na tym tle tylko ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, choć powieliła sam schemat konstrukcyjny, zawiera znaczną część rozwiązań merytorycznie odrębnych czy też nowych w stosunku do wymienionych wcześniej ustaw. Wnioski z tego płynące wskazują więc na dość jednolity sposób konstruowania zarówno samego schematu budowy ustaw regulujących funkcjonowanie służb specjalnych, jak i szczegółowych rozwiązań, czego jednak nie należy traktować w kategorii zarzutu, a raczej opisu swoistego standardu, wyznaczającego w ten sposób jednolitość sposobu regulacji organów państwa realizujących tożsame lub zbliżone zakresowo zadania w podobny sposób, przy pomocy osób – funkcjonariuszy, których status prawny jest zbliżony. Rodzi to nawet ewentualny postulat *de lege ferenda*, podjęcia w przyszłości działań legislacyjnych nakierowanych na wspólne i jednolite unormowanie ustawowe wszystkich służb specjalnych w jednym akcie prawnym w sposób tożsamy zarówno w części ustrojowej, jak i pragmatycznej.

## 5. Wymogi konstytucyjne kształtowania ustaw dotyczących funkcjonowania służb specjalnych w Polsce

Analizę wymogów konstytucyjnych wyznaczających zakresy norm prawnych objętych przepisami ustawowymi dotyczącymi funkcjonowania służb specjalnych należy prześledzić, przyjmując za podstawę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące analizowanych ustaw. W tym kontekście po pierwsze wskazać należy, iż orzecznictwo to nie jest zbyt obfite, obejmując łącznie 10 wyroków, co z perspektywy rodzaju materii regulowanej przedmiotowymi aktami prawnymi albo dobrze świadczy o jakości stanowiącym przez ustawodawcę prawa w tym obszarze bądź też odwrotnie,



o niskim zainteresowaniu potrzebą weryfikacji konstytucyjnej norm nimi objętych. Po drugie, istniejące orzecznictwo Trybunału można podzielić na dwie zasadnicze grupy, zgodne z przyjętym wcześniej podziałem, tj. dotyczące przepisów ustrojowych – sześć orzeczeń i przepisów pragmatycznych – cztery orzeczenia<sup>34</sup> i taki podział dla dalszej analizy należy przyjąć.

W kontekście przepisów ustrojowych służb specjalnych spośród wskazanych sześciu orzeczeń trzy z nich dotyczyło wyłącznie przepisów konkretnej ustawy, oddziałując wyłącznie na kształt regulacji służby lub służb nią regulowanych. Były to chronologicznie:

- 1) wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 45/02<sup>35</sup>, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 14 ust. 1, art. 23 ust. 1 pkt 1 i 6, art. 41 ust. 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, przyjmując za wzorzec kontroli art. 2, art. 30, art. 31 oraz art. 2, art. 30, art. 47, art. 49 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, a także art. 92 ust. 1 i art. 103 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie o sygn. akt K 52/07<sup>36</sup>, w którym stwierdzono zgodność z Konstytucją RP art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 in fine, art. 7 ust. 1 zdanie drugie, art. 27 ust. 7 w zw. z art. 27 ust. 5 i 6 zdanie drugie, art. 41 ust. 4 w zw. z art. 41 ust. 3 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, przyjmując za wzorzec kontroli art. 26 ust. 1 i art. 134 ust. 2 Konstytucji RP;
- 3) wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r. w sprawie o sygn. akt K 54/07<sup>37</sup> stwierdzając niezgodność z Konstytucją RP art. 1 ust. 3, art. 22 ust. 4-7 i ust. 8 - 10, art. 40 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, przyjmując za wzorzec kontroli art. 2, art. 22, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 5 oraz art. 47, art. 50 i art. 51 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP W wyroku tym TK stwierdził jednocześnie zgodność z Konstytucją RP szeregu przepisów analizowanej ustawy.

Pozostałe wyroki Trybunału, dotyczące przepisów ustrojowych służb specjalnych zapadły z perspektywy uczestnictwa tych służb w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, w kontekście konkretnego zagadnienia problemowego wspólnego dla wszystkich służb o charakterze policyjnym. Zaliczyć tu należy chronologicznie:

---

34 Zaliczyć tu należy również dodatkowo wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 45.02 obejmujący problematykę przepisów obu grup.

35 Dz. U. z 2004 r. Nr 109, poz. 1159.

36 Dz. U. z 2008 r. Nr 122, poz. 798.

37 Dz. U. z 2009 r. Nr 105, poz. 880.

- 1) wyrok TK z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie o sygn. akt K 10/11<sup>38</sup> (dot. środków przymusu bezpośredniego), w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 25 ust. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i art. 15 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, przyjmując za wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyrok nie obejmował służb wojskowych, pozbawionych uprawnień dochodzeniowo-śledczych;
- 2) wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie o sygn. akt K 23/11<sup>39</sup> (dot. kontroli operacyjnej), w którym stwierdzono niezgodność zakresową z Konstytucją RP art. 27 i art. 28 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 31 i art. 32 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz art. 17 i art. 18 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, przyjmując jako wzorzec kontroli art. 2, art. 42 ust. 2, art. 47, art. 49, art. 51 ust. 2 i art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) wyrok TK z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie o sygn. akt K 17/14<sup>40</sup> (dot. kontroli osobistej), w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 23 ust. 1 pkt 5 i ust. 7 pkt 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 44 ust. 2 pkt 5 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, art. 14 ust. 1 pkt 5 i ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, przyjmując za wzorzec kontroli art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Jak wynika z przedstawionych powyżej wzorów kontroli stosowanych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach dotyczących zaskarżanych przepisów ustrojowych służb specjalnych, podstawowym – niemal fundamentalnym – kryterium ich oceny staje się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Jak wskazuje Piotr Tuleja, „z art. 31 ust. 3 wynika, że na treść każdego z konstytucyjnych praw składa się wiązka uprawnień. Wśród tych uprawnień są uprawnienia kluczowe dla realizacji prawa konstytucyjnego. Są one immanentnie związane z jego treścią. Ograniczenie lub likwidacja tych

---

38 Dz. U. z 2012 r., poz. 627.

39 Dz. U. z 2014 r., poz. 1055.

40 Dz. U. z 2017 r., poz. 2405.

uprawnień prowadzi do wydrążenia danego prawa z jego normatywnej treści. Dochodzi wtedy do naruszenia istoty tego prawa<sup>41</sup>. Na tle powyższego, wskazać należy, iż do praw i wolności, których istota podlega szczególnej ochronie przez Trybunał, w kontekście przepisów ustrojowych służb specjalnych, wskazywanych przez Trybunał jako najczęstszy wzorzec kontroli, należą: zasada przyrodzonej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), nietykalność osobista i wolność osobista (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), prawo do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji RP), wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP), nienaruszalność mieszkania (art. 50 Konstytucji RP), prawo ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) oraz wolność słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto Trybunał w przedmiotowym orzecznictwie odwołuje się do: zasady dopuszczalności ograniczania wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP).

Przechodząc do drugiej grupy przepisów, tj. przepisów ustrojowych, wskazać należy, iż były one przedmiotem orzecznictwa Trybunału w pięciu przypadkach:

- 1) wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie o sygn. akt K 45/02, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 230 ust. 1 i 7 (zwolnienie za służby) ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, przyjmując za wzorzec kontroli art. 7, art. 32, art. 60 Konstytucji RP;
- 2) wyroku TK z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie o sygn. akt P 30/05<sup>42</sup>, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 93 (uprawnienia rodzicielskie) ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, przyjmując za wzorzec kontroli art. 32 i art. 33 Konstytucji RP;
- 3) wyroku TK z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie o sygn. akt K 31/08<sup>43</sup>, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 129 ust. 1 pkt 5 (postępowania dyscyplinarne) ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowe-

---

41 Piotr Tuleja, „Komentarz do art. 31 Konstytucji”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radziejewicz, Piotr Tuleja (Warszawa 2019). <https://https-sip-lex-pl.pulpit.uksw.edu.pl/#/commentary/587806625/604065/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS>. [dostęp: 03.05.2021].

42 Dz. U. z 2006 r. Nr 112, poz. 852.

43 Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 957.

- go, przyjmując za wzorzec kontroli art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W przedmiotowym orzeczeniu uznano za niekonstytucyjne również dwa rozporządzenia w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy ABW oraz AW;
4. wyroku TK z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt SK 48/13<sup>44</sup>, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP art. 128 ust. 1 pkt 2 (ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop) ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, przyjmując za wzorzec kontroli art. 66 ust. 2 Konstytucji RP;
  5. wyroku TK z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 18/14<sup>45</sup>, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją RP 52 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, 11 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym przyjmując za wzorzec kontroli art. 66 w zw. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Na tle powyższego zestawienia, wskazać należy, iż do praw i wolności, które chronione były istotowo przez Trybunał w kontekście przepisów pragmatycznych służb specjalnych, wskazywanych przez Trybunał jako wzorzec kontroli należą: zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasada równości z zakazem dyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn (art. 32 i 33 Konstytucji RP), równości dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prawo do urlopu (art. 66 ust. 2 Konstytucji RP).

Dodać należy, w kontekście omawianych orzeczeń, iż ważną problematyką poruszaną przez Trybunał w odniesieniu do ustaw normujących funkcjonowanie służb specjalnych, stanowi zagadnienie aktów wykonawczych wydawanych na ich podstawie, zarówno w kontekście właściwego formułowania delegacji ustawowych, zgodnie z zasadami wyrażonymi na gruncie art. 92 Konstytucji RP, jak i zakresu spraw, które mogą być nimi objęte, z uwagi na wyłączność ustawową regulacji niektórych zagadnień, jako bezpośrednia konsekwencja zasad i wolności konstytucyjnych omówionych powyżej.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania wskazać należy, iż przyjęty przez polskiego ustawodawcę model konstrukcyjny służb specjalnych opiera się na dwóch grupach przepisów ustrojowych i pragmatycznych, skoncentrowanych

44 Dz. U. z 2014 r., poz. 544.

45 Dz. U. z 2015 r., poz. 2023.

na służbie z perspektywy organu administracji i funkcjonariuszu tej służby, z perspektywy administracyjnej więzi łączącej go z tym organem. W ten sposób przepisy ustrojowe określają, na zasadzie typowo administracyjnej, zadania, kompetencje, organizację, sposób obsadzania czy też podległość i nadzór szefa danej służby jako centralnego organu administracji publicznej i służby, jako urzędu obsługującego ten organ, zaś przepisy pragmatyczne, również w modelu administracyjnym, regulują kwestie stosunku służbowego funkcjonariuszy tych służ (choć z elementami właściwymi prawu pracy). Opisane metody regulacji i sam schemat budowy ustawy wpisuje się w *stricto administracyjny* charakter regulacyjny organów ochrony prawnej o charakterze policyjnym. Materia regulacyjna charakteryzująca służby specjalne z perspektywy ich charakteru przedmiotowego, pozostaje natomiast w swoistym „półcieniu”, warunkując konieczność jej odtwarzania dyrektywami wykładni systemowej lub funkcjonalnej, bądź też zostaje w swoisty sposób delegowana do aktów podustawowych o różnym charakterze, co jak się wydaje może się stać głównym polem dyskusji nad kształtem tych regulacji w przyszłości.

Ponadto, patrząc na problematykę tworzenia prawa ustawowego służb specjalnych z perspektywy wymogów jej zgodności z zasadami konstytucyjnymi, wskazać należy, iż kształtowane są one przede wszystkim przez pryzmat zakresu stosowalności art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a ich istota sprowadza się do wywarzenia proporcjonalności dwóch zasad konstytucyjnych, do których należą z jednej strony zasada bezpieczeństwa powszechnego, a z drugiej, ochrona praw i wolności obywatelskich. Jak się wydaje, dalsza działalność orzecznicza Trybunału będzie wciąż wyznaczona tym kierunkiem rozważań.

## Bibliografia

- Galij-Skarbińska Sylwia, *Model zmiany cywilnych służb specjalnych w Polsce w latach 1989 – 1990. Powstanie Urzędu Ochrony Państwa*. Toruń: Adam Marszałek, 2019.
- Larecki Jan, „Zarys historii polskich służb specjalnych”, [w:] *Polskie służby specjalne słownik*, red. Konstanty A. Wojtaszczyk. 21-27. Warszawa: Aspra-JR, 2011.
- Małajny Ryszard M., „Pojęcie ustawy i ich rodzaje”, [w:] *Studia z wykładni prawa*, red. Czesław Martysz, Zygmunt Tobor. 45-57. Bydgoszcz-Katowice: Branta, 2008.
- Mordaszewski Kazimierz, „Proces kształtowania służb specjalnych w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej” *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, nr 1 (2009): 16-22.

Tuleja Piotr, „Komentarz do art. 31 Konstytucji”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radzewicz, Piotr Tuleja. Warszawa 2019. <https://https-sip-lex-pl.pulpit.uksw.edu.pl/#/commentary/587806625/604065/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>