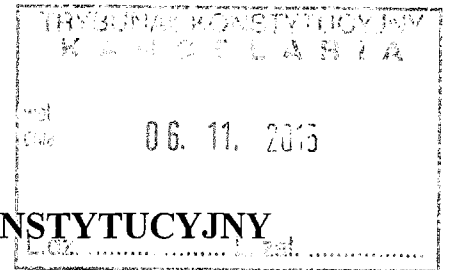




Warszawa, dnia 5 listopada 2015 r.

PG VIII TK 99/15

(U 4/15)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy Posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności:

- 1) § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. z 2013 r. poz. 1488), „w zakresie, w jakim przepis rozporządzenia określa warunki i tryb brakowania niektórych dokumentów z głosowania, podczas gdy z przepisu art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego wynika, że wszystkie dokumenty z wyborów powinny być przekazywane do archiwów państwowych, przy czym delegacja ustawowa wyrażona w art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego zezwala jedynie na określenie w rozporządzeniu sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, bez ich różnicowania na podlegające archiwizacji bądź brakowaniu (zniszczeniu)”;
- 2) § 11 ust. 2 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, „w zakresie, w jakim zezwala na brakowanie drugiego egzemplarza dokumentów z wyborów przechowywanego przez wójta, starostę lub marszałka województwa, zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, podczas gdy z treści przepisu art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego wynika, że wszystkie dokumenty z wyborów powinny być przekazywane do archiwów państwowych, przy czym delegacja ustawowa wyrażona w art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego zezwala jedynie na określenie w rozporządzeniu sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, bez ich różnicowania na podlegające archiwizacji bądź brakowaniu (zniszczeniu)”;

- 3) § 13 ust. 3-6 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, „w zakresie, w jakim zezwala na to, aby niektóre z dokumentów z wyborów w ogóle nie były przekazywane do archiwów państwowych i następnie podlegały procesowi brakowania”;
- 4) § 16 ust. 1 i § 17 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, „w zakresie, w jakim zezwala na to, aby niektóre z dokumentów z wyborów w ogóle nie były przekazywane do archiwów państwowych i następnie podlegały procesowi brakowania”;

z art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.),

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. z 2013r., poz. 1488), w zakresie, w jakim przewiduje brakowanie niektórych dokumentów z głosowania i określa tryb tego brakowania,
- 2) § 11 ust. 2 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim zezwala na brakowanie egzemplarza dokumentów z wyborów, nieprzekazanego dyrektorowi właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego, a przechowywanego przez wójta, starostę lub marszałka województwa,
- 3) § 13 ust. 3 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim zezwala, by dokumenty z wyborów wymienione w tym przepisie nie były przekazywane do archiwów państwowych,

- 4) § 13 ust. 4-6 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim zezwala, by dokumenty z wyborów, wymienione w ust. 3, podlegały brakowaniu,
 - 5) § 16 ust. 1 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim w pkt. 1 i 2 wymienia dokumenty z wyborów, które nie podlegają przekazaniu do właściwego archiwum państwowego,
 - 6) § 17 rozporządzenia wymienionego w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim przewiduje brakowanie dokumentów z wyborów
- są niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz z art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112)

U Z A S A D N I E N I E

Grupa Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem (dalej: wniosek GP) o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP oraz ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [(Dz. U. Nr 21, poz. 112), dalej: Kodeks wyborczy] szeregu przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów [(Dz. U. z 2013 r. poz. 1488), dalej: rozporządzenie], dotyczących przekazywania do archiwów państwowych, a także przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, uznając, że treść normatywna wskazanych we wniosku przepisów wykonawczych wykracza poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego i jest sprzeczna z wyrażoną w ustawie wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego, w którym tenże ustawodawca przewidział, że wszystkie dokumenty z przeprowadzonych wyborów, po zamknięciu procedur wyborczych, ogłoszeniu wyniku wyborów, rozstrzygnięciach o ważności tych wyborów, powinny być

przekazywane do archiwów państwowych i także przechowywane, z możliwością jedynie ich udostępniania.

Wnioskodawca podnosi, iż w Kodeksie wyborczym nie dokonano klasyfikacji dokumentów z wyborów, umożliwiającej wskazanie, które z tych dokumentów stanowią materiały archiwalne wchodzące w skład państwowego zasobu archiwalnego, a zatem zachodzi co do nich konieczność przekazania do właściwego archiwum państwowego, które zaś nie stanowią materiałów archiwalnych i – w konsekwencji – takiemu przekazaniu nie podlegają.

Zdaniem Wnioskodawcy, w Kodeksie wyborczym nie przewidziano również możliwości brakowania jakichkolwiek dokumentów z wyborów, co *de facto* oznacza – ich fizycznego niszczenia.

Klasyfikacja tych dokumentów została dokonana – zdaniem Wnioskodawcy – wbrew woli ustawodawcy i nastąpiło to dopiero w rozporządzeniu, które rozróżnia pośród nich dokumenty stanowiące materiały archiwalne, wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego, oraz dokumenty, które, mając status materiałów niearchiwalnych, podlegają owemu brakowaniu.

Tak więc dopiero akt wykonawczy ustalił, które z tych dokumentów są dokumentami wchodzącymi w skład państwowego zasobu archiwalnego, a które stanowią dokumentację niearchiwalną, a więc systematyzuje je w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach [(jedn. tekst: Dz. U. z 2011 r., Nr 123, poz. 698 ze zm.), dalej: ustawa o archiwach] oraz przepisów wykonawczych do tego aktu normatywnego.

Według Wnioskodawcy, rzeczywistą wolą ustawodawcy – wyrażoną w treści przepisu art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego – było, aby wszystkie dokumenty pochodzące z wyborów były przechowywane w archiwach państwowych, a zatem stanowiły państwowy zasób archiwalny. Wnioskodawca wskazuje przy tym na treść upoważnienia zawartego w przepisie delegacyjnym – art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego – z której wynika zezwolenie na wydanie rozporządzenia w sprawie określenia sposobu przekazywania do archiwów państwowych, przechowywania i udostępniania zainteresowanym podmiotom dokumentów z

wyborów. Wnioskodawca stwierdza, iż „[b]ezdyskusyjne zdaje się być zatem to, że w świetle obowiązujących przepisów prawa wyborczego niedopuszczalne jest brakowanie jakichkolwiek dokumentów stanowiących dokumenty z wyborów”.

W ocenie Wnioskodawcy, „nakaz przechowywania dokumentów z wyborów stanowi jeden z fundamentalnych standardów demokratycznego państwa prawa”. Wnioskodawca uważa, iż „[n]ie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której przepisy rozporządzenia różnicują zasady i tryb postępowania z poszczególnymi rodzajami dokumentów z wyborów, podczas gdy z ustawowych wytycznych, jak i z treści delegacji ustawowej wynika, że powinny być one traktowane w ten sam sposób, tj. w całości przekazane do archiwum państwowego i tam przechowywane. W świetle normy prawnej wyrażonej w art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego niedopuszczalna jest bowiem ani jakakolwiek rezygnacja z przekazania [do archiwum państwowego – przyp. wł.] określonych dokumentów z wyborów, ani ich brakowanie”.

W rezultacie – w ocenie Wnioskodawcy – wymienione wyżej przepisy rozporządzenia wykraczają poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego i pozostają w sprzeczności nie tylko z wolą ustawodawcy, ale i podstawowymi zasadami tworzenia aktów wykonawczych.

Wnioskodawca podkreśla, iż „upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do uregulowania w rozporządzeniu tylko tych spraw, które są już ogólnie unormowane w ustawie, a jednocześnie przepisy rozporządzenia mają służyć wykonaniu realizacji celów wyrażonych w ustawie i upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym”.

W omawianym przypadku taką rolę odgrywa przepis art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego, który nakazuje, jako wyłączną formę aktywności organów wyborczych wobec dokumentów z wyborów, przekazywanie tych dokumentów do archiwów państwowych, z możliwością jedynie udostępniania tychże dokumentów.

Zarzuty sformułowane we wniosku skierowane zostały przeciwko następującym przepisom rozporządzenia:

- § 7 ust. 1, w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje, po upływie terminów przewidzianych w pkt. 1-3 tego ustępu, brakowanie dokumentów z wyborów innych niż protokoły głosowania w obwodzie, takich jak – protokoły posiedzeń, uchwały, urzędowe obwieszczenia, komunikaty oraz inne dokumenty dotyczące obsługi obwodowej komisji wyborczej oraz dokumenty dotyczące powołania obwodowych komisji wyborczych,¹
- § 11 ust. 2, w zakresie, w jakim regulacja ta przewiduje procedurę brakowania, o którym mowa w ustawie o archiwach, drugiego z egzemplarzy (czyli tzw. duplikatu) dokumentów z wyborów, którego pierwszy egzemplarz został przekazany przez wójta, starostę lub marszałka województwa dyrektorowi właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego,²
- § 13 ust. 3-6, w zakresie, w jakim w tym paragrafie kolejno przewidziano: w ust. 3 pkt. 1 i 2 - dwa katalogi dokumentów z wyborów, które nie podlegają przekazaniu przez dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego do archiwum państwowego właściwego miejscowo dla siedziby tej delegatury; w ust. 4-6 - poddanie dokumentów z wyborów objętych obiema listami z ust. 3 procesowi brakowania, przy czym ust. 4 i 5, segregując te dokumenty według

¹ § 7. 1. Po upływie 30 dni od:

- 1) rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy w sprawie ważności wyborów, o których mowa w § 1 pkt 1 i 2,
 - 2) podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawach nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła do Parlamentu Europejskiego w wyborach, o których mowa w § 1 pkt 3,
 - 3) wydania przez sąd prawomocnych orzeczeń w sprawie ważności wyborów, o których mowa w § 1 pkt 4 i 5, a w przypadku wyborów, co do których nie zgłoszono protestów - od upływu terminu zgłaszania protestów
- dokumenty z głosowania, z wyjątkiem dokumentów, o których mowa w ust. 2 oraz § 3, podlegają brakowaniu, zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, przy czym wniosek o wyrażenie zgody na brakowanie składa dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego, a zgodę na brakowanie wyraża dyrektor archiwum państwowego właściwego miejscowo dla siedziby delegatury Krajowego Biura Wyborczego.
2. Po upływie terminów, o których mowa w ust. 1, depozytariusz przekazuje w sposób zapewniający ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą oraz zapewniający ochronę danych osobowych znajdujących się w dokumentach przed nieuprawnionym ujawnieniem, dyrektorowi właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego następujące dokumenty z wyborów, stanowiące materiały archiwalne wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego:
- 1) protokoły głosowania w obwodzie;
 - 2) protokoły posiedzeń, uchwały, urzędowe obwieszczenia, komunikaty oraz inne dokumenty dotyczące obsługi obwodowej komisji wyborczej;
 - 3) dokumenty dotyczące powołania obwodowych komisji wyborczych.

² § 11. 1. Po upływie terminu określonego w § 7 ust. 1 pkt 3, wójt, starosta lub marszałek województwa przekazują dokumenty z wyborów z terytorialnych komisji wyborczych dyrektorowi właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

2. Jeżeli wójt, starosta lub marszałek województwa przechowywali dwa egzemplarze dokumentów z wyborów, przekazaniu dyrektorowi właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego podlega jeden egzemplarz, a po zakończeniu przekazywania drugi egzemplarz może podlegać brakowaniu, zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, przy czym wniosek o wyrażenie zgody na brakowanie składa dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego, a zgodę na brakowanie wyraża dyrektor archiwum państwowego właściwego miejscowo dla siedziby delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

stopnia dalszej przydatności, zawierają terminy, w jakich takie brakowanie następuje (ust. 4 – ustala obligatoryjne brakowanie w stosunku do dokumentów wymienionych w ust. 3 pkt 1, a ust. 5 – fakultatywne w odniesieniu do dokumentów wymienionych w ust. 3 pkt 2), zaś ust. 6, odwołując się do przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, określa organy właściwe do przeprowadzenia procedury brakowania,³

- § 16 ust. 1, w zakresie, w jakim unormowanie to przewiduje nieprzekazanie części dokumentów z wyborów (przepis wymienia je w pkt. 1 i 2) do właściwego archiwum państwowego, mimo iż dokumenty te stanowią materiały archiwalne, a zatem wchodzące w skład państwowego zasobu archiwalnego,⁴

- § 17, który zezwala na obligatoryjne (ust. 1) bądź fakultatywne (ust. 2) brakowanie dokumentów z wyborów, stanowiących materiały archiwalne, wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego, wymienionych w § 16 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia, a także wskazuje podmioty uprawnione do podjęcia

³ § 13. 1. W terminie 5 lat od dnia wyborów dyrektor delegatury Krajowego Biura Wyborczego przekazuje dokumenty z wyborów do archiwum państwowego właściwego miejscowo dla siedziby delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

2. Przekazanie, o którym mowa w ust. 1, następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

3. Przekazaniu nie podlegają:

1) wykazy podpisów osób popierających:

- a) utworzenie komitetów wyborczych wyborców,
- b) listę kandydatów na posłów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
- c) zgłoszenie kandydata na senatora,
- d) listę kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego,
- e) listę kandydatów na radnych,
- f) zgłoszenie kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta);

2) następujące dokumenty dołączone do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, umożliwiające weryfikację podanych w sprawozdaniu informacji:

- a) dokumenty bankowe dotyczące każdego wydatku i wpływu na rachunek komitetu wyborczego,
- b) protokoły komisyjnej wyceny usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz komitetu wyborczego,
- c) umowy, faktury, rachunki i inne dokumenty dotyczące kosztów i wydatków,
- d) pokwitowania odbioru materiałów wyborczych (np. plakatów, ulotek) przez komitet wyborczy,
- e) umowy rachunku bankowego,
- f) umowy kredytu (w przypadku uzyskania kredytu),
- g) umowy poręczenia (w przypadku zawarcia umowy poręczenia).

4. Dokumenty, o których mowa w ust. 3 pkt 1, podlegają brakowaniu po upływie 10 lat od dnia wyborów.

5. Dokumenty, o których mowa w ust. 3 pkt 2, mogą podlegać brakowaniu po upływie okresów przechowywania wynikających z przepisów o rachunkowości.

6. Brakowanie, o którym mowa w ust. 4 i 5, przeprowadza się zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, przy czym wniosek o wyrażenie zgody na brakowanie składa dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego, a zgodę na brakowanie wyraża dyrektor archiwum państwowego właściwego miejscowo dla siedziby delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

⁴ § 16. 1. Dokumenty z wyborów, stanowiące materiały archiwalne wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego, przekazuje się w terminie 5 lat od dnia wyborów do właściwego archiwum państwowego, z wyjątkiem następujących dokumentów:

1) wykazów podpisów osób popierających:

- a) utworzenie komitetów wyborczych wyborców,
- b) zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

2) dokumentów wymienionych w § 13 ust. 3 pkt 2.

2. Przekazanie następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

decyzji o brakowaniu tych dokumentów i określa tryb, w jakim następuje owo brakowanie.⁵

Wnioskodawca wskazał – jako wzorce kontroli konstytucyjnej wymienionych przepisów rozporządzenia – art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, a także zawarty w ustawie przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego, tj. art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego⁶.

Wykonanie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 8 ust. 2 Kodeksu wyborczego, nastąpiło bowiem – zdaniem Wnioskodawcy – z naruszeniem zasady pewności prawa, „albowiem jednostka po analizie przepisów art. 8 Kodeksu wyborczego nie mogła przewidzieć, że tylko niektóre dokumenty z wyborów podlegają przechowywaniu w państwowych archiwach, zaś pozostałe mogą w ogóle nie zostać tam przekazane, przy czym ostatecznie są obligatoryjnie bądź fakultatywnie poddawane brakowaniu (niszczeniu)”.

Wnioskodawca podnosi, iż „[o]desłania ustawowe do przepisów wykonawczych – nieuniknione wobec stopnia komplikacji materii i konieczności dokonywania zmian – muszą podlegać starannej ocenie z punktu widzenia dochowania należytych proporcji między materią ustawową, a regulacjami zawartymi w przepisach wykonawczych”. Zaznacza jednak, iż „upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do

⁵ § 17. 1. Dokumenty, o których mowa w § 16 ust. 1 pkt 1, po upływie 10 lat od dnia wyborów, podlegają brakowaniu przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego.
2. Dokumenty, o których mowa w § 16 ust. 1 pkt 2, po upływie okresów przechowywania wynikających z przepisów o rachunkowości, mogą podlegać brakowaniu przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego.
3. Brakowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, przeprowadza się zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

⁶ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

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

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Art. 8. § 1. Dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych i mogą być udostępniane.

§ 2. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia, sposób przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, ze szczególnym uwzględnieniem okresu, po jakim muszą być one przekazywane do archiwów państwowych, potrzeby ochrony przekazywanych, przechowywanych materiałów i zawartych w nich danych oraz podmiotów, którym dokumenty mogą być udostępniane.

uregulowania w rozporządzeniu tylko tych spraw, które są już ogólnie unormowane w ustawie, a jednocześnie przepisy rozporządzenia mają służyć wykonaniu realizacji celów wyrażonych w ustawie i upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym”.

Powołując się na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908)], w szczególności zaś na § 115 tych Zasad (zgodnie z którym: „*W rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym)*”) oraz § 116 (który stanowi: „*W rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala*”), Wnioskodawca wyraża wątpliwość co do legislacyjnej poprawności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia, które jako „akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych”.

Wnioskodawca, powołując się na dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego w kwestii kontroli norm w aspekcie hierarchicznej zgodności, podnosi, iż – w świetle powołanego jako wzorzec kontroli konstytucyjnej przepisu art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej – «rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym „w celu wykonania ustaw” i „na podstawie udzielonych w nich upoważnień”», a jego konstrukcja „jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami”, które „przełożone na normy prawne, oznaczają odpowiednio zakazy wydawania rozporządzeń: bez upoważnienia ustawowego (bez podstawy w ustawie); nie będących aktami wykonującymi ustawę; sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami (podkreślenie oryginalne – przyp. wł.)”.

W związku z tym Wnioskodawca podkreśla, iż jakiegokolwiek „odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być usprawiedliwiane względami

praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi) ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia powoduje niejako automatycznie niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Zauważa przy tym, iż „[u]poważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym”, a ponadto nie ulega wątpliwości, iż „upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)”.

Oceniając treść upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, Wnioskodawca stwierdza, że „nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, jeżeli chodzi o zakres podmiotowy upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego”, uważając, iż „wymóg szczegółowości podmiotowej” został przez ustawodawcę w normie delegacyjnej dochowany, rozporządzenie wydał bowiem wskazany przez ustawodawcę organ konstytucyjny. Ponadto Wnioskodawca nie kwestionuje prawidłowości określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania ani też ram wytycznych.

Istotą wątpliwości w kwestii poprawności konstytucyjnej objętych wnioskiem przepisów rozporządzenia jest zaś – zdaniem Wnioskodawcy – czy organ ten, „wydając przedmiotowe rozporządzenie, nie przekroczył zakresu przedmiotowego określonego w art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego.” Zastrzeżenia Wnioskodawcy budzi to, iż „zaskarżone przepisy rozporządzenia uzupełniają zakres przedmiotowy upoważnienia zawartego w art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego o zasady i tryb brakowania dokumentów z wyborów, jak również wprowadzają odstępstwa od nakazu przekazywania i przechowywania wszystkich dokumentów z wyborów przez właściwe archiwa państwowe, czym naruszają dyscyplinę konstytucyjną”.

W ramach oceny kwestionowanych przepisów w aspekcie dochowania przez organ wydający rozporządzenie konstytucyjnych standardów tworzenia aktów podustawowych, Wnioskodawca stwierdza, iż zaskarżone przepisy nie tylko naruszają normy konstytucyjne, ale są również niezgodne z ustawową normą delegacyjną.

Wskazując na pewien pozaprawny kontekst podjęcia decyzji o zakwestionowaniu konstytucyjności objętych wnioskiem regulacji, który wyraża się w stwierdzeniu, iż decyzja ta jest konsekwencją „społecznego oburzenia związanego z nieprawidłowościami podczas przeprowadzania wyborów samorządowych w 2014 roku”, Wnioskodawca wyraża pogląd, iż „[w]prowadzenie co najmniej 5-letniego okresu przechowywania dokumentów z wyborów zagwarantuje możliwość weryfikacji właściwej procedury wyborczej w późniejszym czasie.”

Na początku rozważań podniesionego przez Wnioskodawcę problemu konstytucyjnego, który należy zdefiniować jako udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy doszło do naruszenia konstytucyjnych reguł tworzenia źródeł prawa, o których to źródłach mowa w art. 87 ustawy zasadniczej⁷, w tym przypadku przy formułowaniu norm rozporządzenia – należy podkreślić, iż każdy przypadek niewłaściwej konstrukcji normy upoważniającej, jak i niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie określonej w Konstytucji hierarchii źródeł prawa i przepisów procedury jego tworzenia⁸.

Przepisy art. 8 Kodeksu wyborczego: § 1 i § 2, który zawiera normę kompetencyjną do wydania kwestionowanego przez wnioskodawców aktu

⁷ Art. 87. 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego

⁸ zob. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247 oraz z dnia 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118

podstawowego, pozostają w ścisłym związku z regulacjami prawnymi, określającymi zasady postępowania z szeroko rozumianymi dokumentami urzędowymi, a - przede wszystkim - ustawą o archiwach, która w art. 5 ust. 1 stanowi, że dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne przez okres ustalony w akcie wykonawczym do tej ustawy.⁹ Po tym zaś okresie dokumentacja

⁹ Art. 5. 1. Dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne przez okres ustalony na podstawie upoważnienia zawartego w ust. 2, po tym zaś okresie:

- 1) dokumentacja stanowiąca materiał archiwalny jest przekazywana do właściwych archiwów państwowych;
 - 2) dokumentacja inna niż wymieniona w pkt 1 może ulec brakowaniu.
2. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, w drodze rozporządzenia, ustala zasady klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji ze względu na okresy jej przechowywania oraz zasady i tryb przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych, a także zasady i tryb brakowania innej dokumentacji.
- 2a. Minister właściwy do spraw informatyzacji, po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia, niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych powstałych i gromadzonych w podmiotach, o których mowa w ust. 1, uwzględniając minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej, a także potrzebę zapewnienia integralności dokumentów elektronicznych.
- 2b. Minister właściwy do spraw informatyzacji, po zasięgnięciu opinii Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi w podmiotach, o których mowa w ust. 1, w szczególności zasady ewidencjonowania, klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz zasady i tryb ich brakowania, uwzględniając potrzebę zapewnienia integralności dokumentów elektronicznych i długotrwałego ich przechowywania.
- 2c. Minister właściwy do spraw informatyzacji, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia, wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać formaty zapisu i informatyczne nośniki danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przekazywanych do archiwów państwowych materiałów archiwalnych utwalonych na informatycznych nośnikach danych.
3. Sprawy, o których mowa w ust. 1, 2 i 2c, reguluje, w drodze zarządzenia, w odniesieniu do:
- 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 2) Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - Szef Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3) Senatu Rzeczypospolitej Polskiej - Szef Kancelarii Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) Rady Ministrów - Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
 - 4a) Biura Bezpieczeństwa Narodowego - Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego;
 - 5) organów i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, oraz w odniesieniu do komórek organizacyjnych wykonujących czynności w zakresie wywiadu skarbowego w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a także w odniesieniu do komórki organizacyjnej wykonującej zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw instytucji finansowych - ministrowie, którym podlegają oraz przez których są nadzorowane te organy i jednostki organizacyjne;
 - 6) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego - Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
 - 6a) Agencji Wywiadu - Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Agencji Wywiadu;
 - 6b) Centralnego Biura Antykorupcyjnego - Prezes Rady Ministrów na wniosek Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
 - 7) Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu - Prezes Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
4. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, dla komórek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, utworzonych w urzędach obsługujących organy państwowe i państwowych jednostkach organizacyjnych, innych niż wymienione w ust. 3, oraz w urzędach obsługujących organy jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych:
- 1) sposób klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji ze względu na okresy jej przechowywania,
 - 2) sposób:
 - a) przekazywania materiałów archiwalnych do Centralnego Archiwum Wojskowego,
 - b) brakowania dokumentacji niearchiwalnej,
 - 3) wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać formaty zapisu i informatyczne nośniki danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne - uwzględniając szczególny charakter dokumentacji oraz potrzebę jej ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem.
5. Zarządzenia dotyczące określenia sposobu kwalifikowania dokumentacji ze względu na okresy jej przechowywania w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz w Agencji Wywiadu podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

stanowiąca materiał archiwalny jest przekazywana do właściwych archiwów państwowych, dokumentacja inna niż stanowiąca materiał archiwalny może natomiast ulec brakowaniu.

W świetle unormowań ustawy o archiwach, nie ulega wątpliwości, że tzw. brakowaniu może ulec jedynie dokumentacja niestanowiąca materiału archiwalnego, czyli takiego, który podlega obowiązkowemu przechowywaniu we właściwych archiwach państwowych.

Zasady i tryb brakowania takiej dokumentacji określa akt wykonawczy – rozporządzenie ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, wydane, na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 5 ust. 2 ustawy o archiwach.

Podjmując analizę zarzutów Wnioskodawcy, warto dodać, iż przy ocenie konstytucyjności kwestionowanych przez Niego unormowań aktu podstawowego problemem kluczowym jest ustalenie, czy przepisy te istotnie pozostają w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, z którego wynika upoważnienie do ich wydania, przez przekroczenie zakresu tego upoważnienia, czy zaś z niewłaściwej konstrukcji normy upoważniającej.

Na marginesie, wydaje się konieczne przywołanie w tym miejscu poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97¹⁰, sprowadzającego się do konkluzji, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych. Pogląd, iż upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby materie uregulowane w rozporządzeniu służyły realizacji celów wyrażonych w ustawie, Trybunał

¹⁰ orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r. sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35

Konstytucyjny rozwinął m.in. w wyroku z dnia 12 lipca 2007 r., w sprawie o sygn. akt U 7/06, formułując tezę, „*że nie można pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej decyzjom organu władzy wykonawczej*”¹¹. Rozporządzenie swoją regulacją ma bowiem tylko wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, normując kwestie pominięte przez ustawodawcę.

Taki wymóg wynika wprost z normy konstytucyjnej – art. 92 ust. 1 – toteż nie może być uznane za zgodne z tym przepisem ustawy zasadniczej takie rozporządzenie, które narusza owe warunki.

W art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego ustalono – jak już wspomniano – że dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych, co wyraźnie oznacza, iż ustawodawca uznaje je wprost za materiał archiwalny, a więc – jako taki – materiał niepodlegający brakowaniu, w takim rozumieniu tej czynności, jaką dla materiału niearchiwalnego przewiduje rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych [(Dz. U. Nr 167, poz. 1375), dalej: rozporządzenie o dokumentacji archiwalnej], będące aktem wykonawczym, wydanym na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o archiwach¹².

W rozporządzeniu tym przewidziano okresy, po upływie których dokumentacja – wytwarzana i gromadzona przez organy i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o archiwach, przechowywana w tych jednostkach jako niearchiwalna – ulega brakowaniu, a także określono kryteria oceny tej dokumentacji w aspekcie jej dalszej przydatności i zastrzeżono konieczność uzyskania zgody na owo brakowanie wydawanej przez organ właściwy w sprawach zasobu

¹¹ wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76

¹² zob. przyp. 9

archiwalnego (§ 4 rozporządzenia o dokumentacji archiwalnej¹³). Zgoda może być wyrażana incydentalnie bądź kompleksowo i – w zależności od charakteru tej zgody – wyrażana jest jednorazowo przez dyrektora właściwego miejscowo archiwum państwowego albo generalnie – przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, na wniosek organu państwowego lub jednostki samorządu terytorialnego albo kierownika państwowej jednostki lub samorządowej jednostki organizacyjnej (§ 5 rozporządzenia o dokumentacji archiwalnej¹⁴).

W § 1 art. 8 Kodeksu wyborczego przewidziano także możliwość udostępniania dokumentów z wyborów, co również świadczy na rzecz tezy, iż ustawodawca nadał wszystkim tym dokumentom status materiałów archiwalnych.

W § 2 tego artykułu przekazano do określenia w akcie podustawowym, przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, warunków i sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, ale już nie upoważniono adresata delegacji do wprowadzenia możliwości brakowania tych dokumentów.

W upoważnieniu zawarto stosowne wytyczne dla organu wykonawczego, z których wynika, iż akt wykonawczy powinien przewidzieć zarówno okres, po jakim dokumenty z wyborów muszą być przekazywane do archiwów państwowych, jak również zapewnić warunki ochrony przekazywanych i

¹³ § 4. 1. Dokumentacja niearchiwalna, o której mowa w § 1, podlega brakowaniu po upływie okresu przechowywania określonego we właściwym wykazie akt.

2. Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej polega na ocenie jej przydatności do celów praktycznych, wydzieleniu dokumentacji nieprzydatnej i przekazaniu jej na makulaturę.

3. Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej przez organy i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, następuje na podstawie zgody.

¹⁴ § 5. 1. Zgoda na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej, o której mowa w § 4 ust. 3, może być:

- 1) jednorazowa;
- 2) generalna - dla całej dokumentacji niearchiwalnej lub jej części.

2. Zgodę, o której mowa w ust. 1 pkt 1, wyraża dyrektor miejscowo właściwego archiwum państwowego.

3. Zgodę, o której mowa w ust. 1 pkt 2, wyraża Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych.

4. Generalna zgoda na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej, przechowywanej przez organy i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, w których działają archiwa zakładowe, może być wyrażona wówczas, gdy materiały archiwalne tam przechowywane są uporządkowane zgodnie z instrukcją kancelaryjną, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy.

przechowywanych materiałów archiwalnych oraz zawartych w nich danych, a także wskazać podmioty, którym dokumenty mogą być udostępniane.

Delegacja zamieszczona w Kodeksie wyborczym, który wszedł w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r., została wykonana dopiero po ponad dwóch latach, tj. w dniu 28 listopada 2013 r., w którym to dniu weszło w życie kwestionowane rozporządzenie.

Należy przypomnieć, iż problematyka stanowienia przepisów wykonawczych była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego¹⁵, w którego utrwalonym dorobku orzecznictwem sformułowano pogląd, że rozporządzenie jest aktem normatywnym, wydawanym na podstawie ustawy i wyłącznie w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło być uznane za legalne i poprawne konstytucyjnie, musi być wydane na podstawie wyraźnego, precyzyjnego i szczegółowego (tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym) upoważnienia ustawowego.

Treść art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji jednoznacznie wskazuje bowiem, że intencją ustrojodawcy było zapewnienie jak najpełniejszego zakresu regulacji prawnej na poziomie ustawowym oraz związanie zakresu i treści prawodawstwa podustawowego wolą ustawodawcy.

W, mającym szczególnie doniosłe znaczenie dla każdorazowego dokonywania ocen aktów wykonawczych w aspekcie ich zgodności z normami wyższego rzędu, wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, Trybunał Konstytucyjny – uwzględniając poglądy doktryny i swoje dotychczasowe orzecznictwo – ustalił test konstytucyjności w aspekcie zgodności norm delegacyjnych z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. Sprowadza się on do sformułowania tezy, że upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem: po pierwsze – podmiotowym, tj. powinno wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia; po drugie –

¹⁵ zob. m.in. zestawienie zasadniczych orzeczeń TK, dokonane w wyroku TK z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 71A/2004, poz. 70

przedmiotowym (należy określić w nim zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz - po trzecie - treściowym, tj. musi określać wytyczne dotyczące treści aktu¹⁶.

Prawidłowe wypełnienie tego testu oznacza, iż nie jest możliwe, by w systemie prawa powszechnie obowiązującego funkcjonowała regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do standardu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy zdeterminowane jest zatem 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.

Rozporządzenie nie może też – bez wyraźnego upoważnienia ustawy – wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami. Nie może zawartych w ustawach treści przekształcać, modyfikować, a nawet – nie powinno ich powtarzać. Naruszenie wskazanych tu warunków może stanowić podstawę zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą.¹⁷

Realizacja upoważnienia nie może opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto

¹⁶ wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; zob. także wyroki TK: z dnia 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 159; z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, wym. w przyp. 11

¹⁷ zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 1997 r., sygn. U. 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40

już w pierwszym orzeczeniu wydanym przez Trybunał Konstytucyjny - z dnia z dnia 28 maja 1986 r., w sprawie o sygn. akt U. 1/86¹⁸.

Obok poszanowania standardów konstytucyjnych, akt podustawowy – co należy przypomnieć – nie może pozostawać w sprzeczności również z aktem ustawodawczym, z którego wynika owo upoważnienie, a nadto – w kolizji z obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia.

W wyroku z dnia 12 lipca 2007 r., w sprawie o sygn. akt U 7/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził następujący pogląd: *„Ustawodawca, wydając przepis upoważniający, wpływa na treść rozporządzenia. Organ wydający akt ma jedynie obowiązek wykonać delegację zawartą w ustawie. Każde rozporządzenie wydawane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że powinno być ono oparte na wyraźnym, szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Kompetencji nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej”*¹⁹. W wyroku tym Trybunał potwierdził tezę wyrażoną wcześniej w wyroku z dnia 22 marca 2007 r., w sprawie o sygn. akt U 1/07, iż: *„(...) wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. [Akt wykonawczy] 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.”*²⁰

Skoro więc wydanie rozporządzenia następuje w celu wykonania ustawy, to powinno ono służyć osiągnięciu pewnego stanu rzeczy, który chce zrealizować ustawodawca.

Warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania jest określenie przez ustawę ogólnych zasad w tym zakresie i udzielenie organowi wykonawczemu

¹⁸ zob. orzeczenie TK dnia 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2

¹⁹ wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, wym. w przyp. 11

²⁰ wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, wym. w przyp. 11 (zob. także powołany w nim wyrok TK z dnia 22 marca 2007 r., sygn. U 1/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 29)

wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie podustawowym.

W każdym przypadku taki akt „*nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom*”, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku w sprawie U 7/06²¹.

Także w doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą - zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować.²²

Koniecznym staje się tedy przypomnienie, iż w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, że sposób konstruowania wytycznych, dotyczących treści normatywnego aktu podustawowego, stopień ich precyzyjności czy szczegółowość zakresu oraz zawarte w nich treści pozostają w sferze uznania ustawodawcy. Redakcja wytycznych może być różnorodna, czyli mogą one zarówno zawierać dyrektywy odnośnie do kierunku merytorycznych rozwiązań, które należy pomieścić w rozporządzeniu, jak też wykluczać te rozstrzygnięcia aktu wykonawczego do ustawy, których ustawodawca sobie nie życzy. Akt rangi ustawowej, w którym zawarto upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, zawsze musi mieć pewne wytyczne, chociaż nie muszą one być – na co Trybunał Konstytucyjny

²¹ zob. przyp. 19

²² por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30

zwracał uwagę w swych orzeczeniach – zawarte w normie o charakterze *legatio*. Konstytucyjnie poprawne jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile taka konstrukcja umożliwia precyzyjne odtworzenie treści tych wytycznych²³.

W przypadku rozwiązania, o którym mowa w omawianym wniosku Grupy Posłów, kwestionowane rozporządzenie w znacznym stopniu uszczegółowiło nałożony na adresata upoważnienia obowiązek skonkretyzowania decyzji ustawodawcy o uznaniu dokumentów z wyborów za materiał archiwalny, który powinien być po każdym wyborach przekazywany do archiwów państwowych, a także o zezwoleniu na udostępnianie tego materiału.

Owa konkretyzacja została jednak dotknięta wadą przekroczenia zakresu upoważnienia, czyli swoistej nadregulacji, która nastąpiła przez samodzielne uregulowanie w akcie podustawowym kwestii, niewynikającej z upoważnienia ustawowego, a zatem w zakresie problematyki zarezerwowanej w tej dziedzinie dla ustawy.

Organ upoważniony nie otrzymał od ustawodawcy zezwolenia na dokonanie selekcji dokumentów z wyborów, wobec których tenże ustawodawca przewidział status materiału archiwalnego, przechowywanego w archiwach państwowych. Selekcja tych materiałów, jak i rozstrzygnięcie o możliwości brakowania niektórych z nich, aczkolwiek wydająca się stanowić rozwiązanie pragmatyczne, nastąpiła zatem wbrew ustawie.

Wyjście przez autora rozporządzenia poza granice przedmiotowe upoważnienia stanowi działanie poza zakresem przyznanych kompetencji normodawczych, porównywalne - z punktu widzenia skutków - ze stanowieniem norm powszechnie obowiązujących bez stosownego upoważnienia ustawowego.

²³ zob. wyrok TK z dnia 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21 i powołane w nim wyroki

Trybunał Konstytucyjny podkreślał kilkakrotnie, iż „każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych”²⁴.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na treść zbliżonego co do przedmiotu regulacji upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, które zawiera art. 5 ust. 2 ustawy o archiwach, a które to upoważnienie wyraźnie zezwala na ustalenie zasad klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji ze względu na okresy jej przechowywania, zasad i trybu przekazywania wyselekcjonowanych spośród tej dokumentacji materiałów archiwalnych do archiwów państwowych, jak również - zasad i trybu brakowania dokumentacji innej, a zatem – nieposiadającej cechy materiałów archiwalnych.

Skoro ustawodawca nie przyjął takiego sposobu i zakresu regulacji w upoważnieniu zawartym w art. 8 ust. 2 Kodeksu wyborczego, to domniemanie racjonalności decyzji ustawodawcy pozwala na konkluzję, iż celem ustawodawcy była pełna archiwizacja dokumentów z wyborów jako materiału archiwalnego, wchodzącego w skład narodowego zasobu archiwalnego, o którym mowa w art. 1 ustawy o archiwach²⁵.

Kwestionowane przez Wnioskodawcę regulacje rozporządzenia – pomimo że zostało ono wydane z powołaniem się na konkretną delegację ustawową – nie spełniają tedy wymogów wskazanych w przepisie art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji. Wykraczają bowiem poza materię określoną w upoważnieniu ustawowym do wydania aktu wykonawczego, co powoduje, że upoważnienie wykorzystano wbrew celom wskazanym wyżej w tym wzorcu

²⁴ Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. U 3/06, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 71; oraz wyroki TK: z dnia 4 września 2006 r., sygn. U 7/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 99 oraz z dnia 5 listopada 2001 r., sygn. U. 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247

²⁵ Art. 1. Materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, zwanymi dalej "materiałami archiwalnymi", są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych - powstała w przeszłości i powstająca współcześnie.

konstytucyjnym. Tym samym niezgodne są również z przepisem Kodeksu wyborczego zawierającym ustawową delegację do wydania tego rozporządzenia.

We wniosku sformułowano równocześnie zarzut niezgodności kwestionowanych regulacji rozporządzenia ze standardami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, w szczególności z zasadą przyzwoitej legislacji, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i pochodną od niej zasadą określoności stanowionych przepisów.

W istocie jednak argumenty przytoczone na poparcie niezgodności kwestionowanych unormowań z art. 2 Konstytucji albo bezpośrednio nawiązują do omówionych wyżej zarzutów wadliwego podziału materii między ustawę a akt wykonawczy, albo mają charakter na tyle ogólny, że co do zasady potwierdzają jedynie tezę o niezgodności tych unormowań zarówno z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, jak i wzorcem ustawowym.

Nie ulega wątpliwości, że z powyższych zasad, wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika standard nakazujący by podustawowe akty prawne zawierały jedynie takie uregulowania, które stanowią dopełnienie regulacji, zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają wymagania określone w art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

Na marginesie należy dodać, iż w przypadku ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności kwestionowanej przez Wnioskodawcę regulacji rozporządzenia z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, bezprzedmiotowa stanie się ocena kwestionowanych części rozporządzenia w aspekcie uchybienia regułom określoności prawa i poprawnej regulacji.

Przedstawiając powyższe argumenty, za uprawnione należy uznać, iż regulacje zakwestionowane przez Wnioskodawcę, pozostając w sprzeczności ze

wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi oraz normą ustawową upoważniającą do wydania rozporządzenia, naruszają konstytucyjne reguły stanowienia przepisów wykonawczych.

W tym stanie rzeczy, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego