

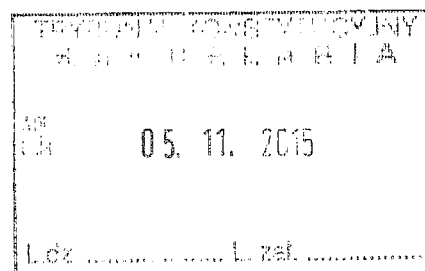


MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
prof. Małgorzata Omilanowska

DDK/ 2901 /15/

Sygn. akt U 4/15

Warszawa, dn. 5 XI 2015 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wszczęciem postępowania z wniosku grupy posłów z dn. 12 sierpnia 2015 r. dotyczącego § 7 ust. 1, § 11 ust. 2, § 13 ust. 3-6, § 16 ust. 1 i § 17 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1488) w zakresie, w jakim przedmiotowe przepisy mają zdaniem Wnioskodawców być niezgodne z art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.),

- na podstawie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015 poz. 1064),

przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

- 1) przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r.,
- 2) przepis § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r.,
- 3) przepis § 13 ust. 3-6 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r.,
- 4) przepisy § 16 ust. 1 i § 17 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP w zw. z

art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r.

Uzasadnienie

1. Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów § 7 ust. 1, § 11 ust. 2, § 13 ust. 3-6, § 16 ust. 1 i § 17 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. poz. 1488). Jako wzorce kontroli konstytucyjnej Wnioskodawcy wskazali art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.). Wszystkie kwestionowane przez grupę posłów przepisy regulują brakowanie dokumentów z wyborów (§ 13 ust. 3 i § 16 ust. 1 dotyczą brakowania jedynie pośrednio), przy czym zarzuca się tym przepisom przede wszystkim przekroczenie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, a w konsekwencji niezgodność również z art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Nadmienić należy, że wskazanie przez wnioskodawców art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego jako wzorca kontroli wydaje się chybiające w kontekście zarzutów o wykroczeniu poza zakres upoważnienia sformułowanego przez ustawodawcę, ponieważ wymieniony przepis nie zawiera upoważnienia.

2. Na gruncie obowiązującego w Polsce ustawodawstwa regulującego postępowanie z dokumentacją obrazującą działalność Państwa oraz jego organów i jednostek organizacyjnych, a także działalność niektórych innych podmiotów – podstawowym aktem normatywnym jest ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1446). Określa ona zasady postępowania ze wspomnianą dokumentacją, w tym ze stanowiącymi jej część materiałami archiwalnymi. Zawiera również zespół kluczowych pojęć stosowanych w działalności archiwalnej. Kodeks wyborczy nie tworzy w tej mierze własnego systemu, wobec czego można zakładać, że wolą ustawodawcy było, co do zasady, objęcie dokumentacji powstającej w związku z różnymi wyborami regułami dotyczącymi innych rodzajów dokumentacji czyli przepisami ustawy o narodowym zasobie archiwalnym. Skutkiem takiego rozwiązania jest stosowanie do dokumentów z wyborów elementarnego w archiwistyce podziału ogółu dokumentacji na materiały archiwalne i dokumentację niearchiwalną (por. art. 5 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym). Główną osią podziału, jest okres przechowywania danej dokumentacji i w efekcie – w przypadku dokumentacji niearchiwalnej – jej brakowanie (niszczenie), zaś w przypadku materiałów archiwalnych, które stanowią niewielką część ogółu dokumentacji – ich wieczyste zachowanie. Ta część dokumentacji, która stanowi materiały archiwalne (kat. A), nie podlega brakowaniu i po zakończeniu przechowywania we właściwych jednostkach organizacyjnych składana jest na stałe w archiwach państwowych. Z kolei część dokumentacji, będąca dokumentacją niearchiwalną (kat. B), jest – po upływie określonego

czasu przechowywania – brakowana przez jej dysponenta za zgodą właściwego dyrektora archiwum państwowego i nie trafia do archiwów państwowych.

3. Artykuł 23 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym stanowi, że działalność archiwalna polega na gromadzeniu, ewidencjonowaniu, przechowywaniu, opracowaniu, zabezpieczeniu i udostępnianiu materiałów archiwalnych. Nie wymienia się brakowania jako osobnego elementu tej działalności, gdyż brakowanie jest nierozłącznie związane z gromadzeniem, a następnie przechowywaniem dokumentacji. Po zakończeniu niezbędnych, z punktu widzenia praktycznego lub wymogów prawa, okresów przechowywania dokumentację się brakuje, chyba że mamy do czynienia z materiałami archiwalnymi, które są przekazywane do archiwów państwowych w celu ich wieczystego przechowywania. Ponadto, zgodnie z art. 28 pkt 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym (od 1 listopada 2015 r. – art. 28 ust. 1 pkt 2), archiwa państwowe nie przechowują całej dokumentacji, a jedynie tę jej część, na którą składają się materiały archiwalne. W rezultacie, wbrew twierdzeniu wnioskodawców, polskie archiwa państwowe nie przejmują i nigdy w historii nie przejmowały całej dokumentacji powstałej w związku z wyborami, a w szczególności kart do głosowania z wyborów. Zawsze przejmowana była jedynie część dokumentacji, tzn. wydzielone na podstawie przepisów materiały archiwalne. Ustawodawca nie nałożył w art. 8 Kodeksu wyborczego w sposób wyraźny obowiązku przekazywania do archiwów państwowych ogółu dokumentacji wyborczej, ponieważ nie użył słowa wszystkie lub wyrazu bliskoznacznego. Nie przesądził także, iżby z mocy samego prawa wszelkie dokumenty z wyborów stawały się materiałami archiwalnymi. Skoro tego nie uczynił, uprawnione było przyjęcie w zaskarżonym rozporządzeniu takiego sposobu postępowania z dokumentacją, jaki daje się pogodzić z obowiązującym w Polsce systemem prawa „archiwalnego” i długoletnią jego wykładnią oraz praktyką. W tym miejscu warto przypomnieć, że – uwzględniając tylko okres po 1989 r. – w upoważnieniach ustawowych ani razu ustawodawca nie użył wyrazów brakowanie (niszczenie), a mimo to w aktach wykonawczych zamieszczane były przepisy regulujące tę materię, co potwierdza tezę o traktowaniu brakowania dokumentacji jako czynności nierozłącznie związanej z gromadzeniem i przechowywaniem – i przez ustawodawcę, i przez organy wydające akty wykonawcze. Dla zobrazowania można przywołać akty normatywne poprzedzające dzisiejszy Kodeks wyborczy:

- na podstawie art. 169 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.), nie zawierającego wyrazów brakowanie lub niszczenie w odniesieniu do dokumentacji, Minister Kultury wydał rozporządzenie z dnia 16 czerwca 2004 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 150, poz. 1580, ze zm.), w którym w § 3 ust. 1 i 2 oraz § 5 ust. 2-4 jest mowa o niszczeniu dokumentów z wyborów. Nie od rzeczy będzie zwrócić uwagę, że art. 169 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego brzmiał identycznie jak art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego, zaś art. 169 ust. 1 tej Ordynacji – jak art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego, z którym niezgodność zarzuca wnioskodawca przepisom badanego przez Trybunał rozporządzenia ,

- na podstawie art. 66b ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467, ze zm.), nie zawierającego wyrazów brakowanie lub niszczenie w odniesieniu do dokumentacji, Minister Kultury i

Dziedzictwa Narodowego wydał rozporządzenie z dnia 6 października 2000 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 83, poz. 944, ze zm.), w którym w § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 2-5 jest mowa o niszczeniu dokumentów z wyborów,

- na podstawie art. 187 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190, ze zm.), nie zawierającego wyrazów brakowanie lub niszczenie w odniesieniu do dokumentacji, Minister Kultury wydał rozporządzenie z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 209, poz. 1781), w którym w § 4, 4a i 7 jest mowa o niszczeniu dokumentów z wyborów,

- na podstawie art. 235 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, ze zm.), nie zawierającego wyrazów brakowanie lub niszczenie w odniesieniu do dokumentacji, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wydał rozporządzenie z dnia 23 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 1005, ze zm.), w którym w § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 2-5 jest mowa o niszczeniu dokumentów z wyborów.

4. Dodatkowych argumentów na rzecz uznania, że działanie ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przy wydaniu przedmiotowego rozporządzenia było prawidłowe, dostarcza uzasadnienie Kodeksu wyborczego (druk nr 1568 w Sejmie VI kadencji). W uzasadnieniu stwierdzono m. in.: „W ocenie wnioskodawców przyjęcie projektowanego Kodeksu nie spowoduje wzrostu nakładów finansowych na przeprowadzanie wyborów do organów władzy publicznej. Jedyne nowe wydatki w porównaniu ze stanem obecnym związane będą z koniecznością ewentualnej refundacji telewizji publicznej kosztów emisji debat w czasie wyborów do Sejmu, Parlamentu Europejskiego oraz w czasie wyborów prezydenckich. Byłyby one pokrywane ze środków przeznaczonych na wybory w budżecie państwa(...) Proponuje się, by dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowały moc do czasu wydania nowych aktów normatywnych o charakterze wykonawczym na podstawie upoważnień zawartych w projektowanej ustawie. Ponieważ zakres tych upoważnień nie uległ zmianie nie ma potrzeby dołączania do projektu ustawy projektów aktów wykonawczych; organy zobowiązane do wydania w zasadzie mogą powtórzyć ich dotychczasową treść. Dlatego przewiduje się, że dotychczasowe akty wykonawcze będą mogły być stosowane do czasu wydania ich nowych odpowiedników (...)”. Przytoczone fragmenty uzasadnienia wskazują na dwie kwestie ważne dla badanego rozporządzenia.

Po pierwsze, ustawodawca zakładał „bezkosztowe” wdrożenie Kodeksu wyborczego (jedyne koszty miałyby wystąpić po stronie telewizji publicznej), a skoro tak – to z całą pewnością planowano, że nie będzie przejmowana przez archiwa państwowe cała dokumentacja z wyborów, gdyż wiązałyby się z tym ogromne koszty. Według obliczeń Państwowej Komisji Wyborczej dokumentacja tylko z wyborów samorządowych w 2014 r., to ok. 3,5 tysiąca ton paczek, kartonów i worków (bo w ten sposób jest ona przechowywana). Państwowa Komisja Wyborcza nie była w stanie precyzyjnie oszacować np., ile ta

dokumentacja potrzebuje miejsca na przechowanie. Według ogólnych szacunków można przyjąć, że to około 60 km dokumentów (60 000 metrów bieżących półek). Akceptacja proponowanych zmian w obecnym stanie infrastruktury archiwów państwowych wymusi więc na nich konieczność odpłatnego wynajmowania dodatkowych powierzchni magazynowych i zakupu ich wyposażenia. Powierzchnia ta musiałaby wynieść około 7000 m². Ponadto musiałaby być wynajmowana przez archiwa w miejscowościach, w których archiwa państwowe mają swoje siedziby. Przyjmując, że koszt wynajęcia oscyluje od 5 do 10 zł/m² (w zależności od miejsca i infrastruktury), czyli w sumie od 420 000 do 700 000 zł rocznie. Dodatkowo konieczne będzie uwzględnienie kosztów na wyposażenie tej powierzchni magazynowej w regały archiwalne. Szacunkowy koszt zakupu jednego metra bieżącego regału wynosi obecnie ok. 120 zł. Całkowita suma na zakup regałów dla 60 km akt wyniosłaby zatem ponad 7 mln zł. Dokumentacja ta będzie musiała też być zabezpieczona, choćby tylko w obwoluty i spakowana do pudeł. Można przyjąć, iż koszt takiej operacji wynosi średnio ok. 35 zł na metr bieżący dokumentacji, w sumie zatem ok. 2,1 mln zł. Przewidzieć należy też, że do obsługi tej dokumentacji konieczne byłoby zatrudnienie przynajmniej dwóch osób do każdego z archiwów, a w przypadku dużych ośrodków miejskich trzech lub czterech, czyli w sumie ok. 80 osób w skali kraju. Część tych etatów przeznaczona byłaby dla pracowników merytorycznych do opracowania akt, a część dla pracowników magazynowych. Przyjmując średnio na etat archiwisty kwotę 3,5 tys. oraz na etat magazyniera 2,5 tys. zł, to roczny koszt dodatkowych etatów wyniósłby ok. 2,5 mln zł. Całkowity koszt wyniósłby więc 12,5 mln zł tylko w odniesieniu do dokumentacji z wyborów z 2014 r. Można założyć, że kwota ta wzrośnie o 2,7 mln zł uwzględniając dokumentację z wyborów na Prezydenta RP w 2015 r.

Jeśli zatem nie wszystkie dokumenty z wyborów miałyby zostać przekazane do archiwów państwowych, a żaden inny podmiot nie jest przeznaczony do wieczystego przechowywania materiałów archiwalnych, to oznacza, że ustawodawca przewidywał, iż analogicznie jak w poprzednim stanie prawnym część dokumentacji zostanie wybrakowana, a część znajdzie się w archiwach państwowych. Temu rozumowaniu odpowiadają rozwiązania przyjęte w zaskarżonym rozporządzeniu.

Po drugie, w uzasadnieniu Kodeksu wyborczego wprost zakładano możliwość powtórzenia w aktach wykonawczych poprzednio stosowanych rozwiązań, a więc także rozwiązań dotyczących postępowania z dokumentacją wyborczą. Gdyby wolą ustawodawcy była radykalna zmiana polegająca na kierowaniu do archiwów państwowych całej dokumentacji z wyborów, z pewnością inaczej zredagowałby tę część uzasadnienia. Odmiennie zapewne wyglądałby też art. 15 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113, ze zm.), który bezterminowo utrzymywał w mocy dotychczasowe akty wykonawcze, w tym rozporządzenia pozwalające na brakowanie (niszczenie) części dokumentacji wyborczej. Zachowanie mocy tych rozporządzeń bez określenia terminu, dowodzi, że ustawodawca nie zakładał, iż od dnia wejścia w życie Kodeksu wyborczego cała dokumentacja z wyborów będzie przekazywana do archiwów państwowych czyli, że żadna jej część nie będzie mogła ulec brakowaniu.

5. Przedstawiony w pkt 2-4 stan prawny skłania do krytycznej oceny zasadności zarzutów wnioskodawców, ponieważ wynika z niego, iż przy wydaniu zaskarżonych przepisów prawidłowo kierowano się obowiązującym ustawodawstwem i przestrzegano

granic regulacji wytyczonych w upoważnieniu przez ustawodawcę, zachowując jednocześnie właściwą dla normowanej dziedziny prawną i praktyczną metodologię wprowadzanych rozwiązań. Art. 8 Kodeksu wyborczego nie jest bowiem stosowany w próżni prawnej i skoro nie zawiera szczegółowych regulacji na temat postępowania z dokumentacją, należy przy interpretowaniu jego przepisów posługiwać się pojęciami i zasadami czerpanymi z ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, która w polskim prawie jest głównym aktem normatywnym w zakresie postępowania z dokumentacją. Stąd pogląd wnioskodawców, wyrażony na str. 7 wniosku, że Kodeks wyborczy nie przewiduje możliwości brakowania dokumentów z wyborów, nie może być uznany za słuszny.

6. W rezultacie wykazania braku zgodności między kwestionowanymi przez wnioskodawców przepisami rozporządzenia a przepisami Kodeksu wyborczego, nie mogą się ostać również zarzuty naruszenia norm konstytucyjnych – art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1. Prawidłowe wykonanie upoważnienia z art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego niejako automatycznie usuwa w niniejszej sprawie możliwość ustalenia, iż doszło do przekroczenia wskazywanych przez wnioskodawców przepisów Konstytucji.

7. Zarzuty wniosku nawiązujące do wzorca z art. 2 Konstytucji, podnoszone na gruncie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), a dotyczące czy to braku precyzji i jasności kwestionowanych przepisów, czy ich niepoprawnego formułowania, nie zostały poparte konkretnymi przykładami rzekomo wadliwych przepisów zaskarżonego rozporządzenia.

8. Co do powoływania się wnioskodawców na zasadę *falsa demonstratio non nocet*, należy przypomnieć, że nie może mieć ona zastosowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwagi na art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064). Z przepisów tych wynika, że Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, przy czym zakres zaskarżenia obejmuje zarówno określenie przedmiotu kontroli, jak i wskazanie wzorca kontroli. Sąd konstytucyjny nie może więc w tym względzie wyręczać wnioskodawców i korygować ich żądania.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

