



Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA		TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY Aleja Jana Christiana Szucha 12 A <u>00 – 918 Warszawa</u>
wpl. dnia	12. 08. 2015	
L.dz.	L. zał.	

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji
według załączonej listy
reprezentowanych przez Pana
posła Grzegorza Schreibera oraz
Pana posła Marka Asta

Uczestnicy:

1. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – organ, który wydał zaskarżone rozporządzenie.
2. Prokurator Generalny

W N I O S E K

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy 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)

I. Na podstawie przepisów art. 188 pkt 3 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

wnosimy o stwierdzenie niezgodności następujących przepisów:

A/ § 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) (przedmiot zaskarżenia)

z przepisami art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112) [dalej jako Kodeks wyborczy] (wzorzec kontroli konstytucyjności)

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). W rezultacie treść kwestionowanego § 7 ust. 1 w/w rozporządzenia wykracza poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego i jest sprzeczna z wolą ustawodawcy.

B/ § 11 ust. 2 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) (przedmiot zaskarżenia)

z przepisami art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112) [dalej jako Kodeks wyborczy] (wzorzec kontroli konstytucyjności)

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). W rezultacie treść kwestionowanego przepisu wykracza poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego i jest sprzeczna z wolą ustawodawcy wyrażoną w Kodeksie wyborczym.

C/ § 13 ust. 3-6 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) (przedmiot zaskarżenia)

z przepisami art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112) [dalej jako Kodeks wyborczy] (wzorzec kontroli konstytucyjności)

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, co jest niezgodne z wolą ustawodawcy, który wskazał w art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego, że wszystkie dokumenty z wyborów powinny być przekazywane do archiwów państwowych, i jednocześnie nie przewidział możliwości ich niszczenia. W rezultacie treść kwestionowanych przepisów rozporządzenia wykracza poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego i jest sprzeczna z wolą ustawodawcy wyrażoną w Kodeksie wyborczym.

D/ § 16 ust. 1 i § 17 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) (przedmiot zaskarżenia)

z przepisami art. 2 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112) [dalej jako Kodeks wyborczy] (*worzec kontroli konstytucyjności*)

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, co jest niezgodne z wolą ustawodawcy, który wskazał w art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego, że wszystkie dokumenty z wyborów powinny być przekazywane do archiwów państwowych, i jednocześnie nie przewidział możliwości ich niszczenia. W rezultacie treść kwestionowanych przepisów rozporządzenia wykracza poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego i jest sprzeczna z wolą ustawodawcy wyrażoną w Kodeksie wyborczym.

II. W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

III. Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy przez Pana posła Grzegorza Schreibera oraz Pana posła Marka Asta

UZASADNIENIE

I. Uwagi ogólne:

I.1. W dniu 24 czerwca 2008 roku wpłynął poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy (*vide*: druk sejmowy nr 1568), który stanowił propozycję uregulowania w jednym akcie prawnym przepisów obejmujących procedury wyborcze w Polsce, w szczególności zasady przeprowadzania wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu

Europejskiego, wyborów Prezydenta RP oraz wyborów do organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, a także przepisy określające organizację i zasady funkcjonowania organów wyborczych, administracji wyborczej i zasady finansowania wyborów z budżetu państwa.

W art. 130 § 2 niniejszego projektu ustawy przewidziano następujący zapis: *„Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej złożony po porozumieniu z Naczelnym Dyrektorem 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”*.

W toku prac legislacyjnych powyższy projekt ustawy został skierowany w celu rozpoznania do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Przy sprawozdaniu z dnia 15 listopada 2010 r. (*vide*: druk sejmowy nr 3578) Komisja Nadzwyczajna przedstawiła Sejmowi do uchwalenia zmieniony projekt ustawy Kodeks wyborczy, w którym zacytowany zapis art. 130 § 2 pierwotnego projektu poselskiego (wprawdzie nie uległ zmianom w zakresie treści) został umieszczony w art. 137 § 2.

Ustawa Kodeks wyborczy została uchwalona dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 112) i podpisana przez Prezydenta w dniu 19 stycznia 2011 r. Stosownie do brzmienia przepisu art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113) Kodeks wyborczy wszedł w życie po upływie 6 miesięcy od dnia jego ogłoszenia, tj. dnia 1 sierpnia 2011 r.

Odnutowania wymaga, iż w uchwalonej wersji Kodeksu wyborczego ustawowe upoważnienie dla Ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do wydania rozporządzenia w zakresie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, zawarto w zmienionej postaci w art. 8 § 2, który stanowi, że *„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”.

I.2. W celu wykonania zacytowanego przepisu w dniu 13 listopada 2013 roku zostało wydane rozporządzenie Ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1488).

Zgodnie z przepisem § 1 niniejszego rozporządzenia *„Rozporządzenie określa sposób przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów:*

- 1) do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;*
- 2) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;*
- 3) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej;*
- 4) do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;*
- 5) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast”.*

Jednocześnie z treści pozostałych przepisów rozporządzenia wynika, iż wśród dokumentów z wyborów rozróżnia się dokumenty stanowiące materiały archiwalne wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego oraz dokumenty niearchiwalne, tj. podlegające brakowaniu, a więc procedurze niszczenia.

Wyjaśnienia przy tym wymaga, iż **brakowanie dokumentacji niearchiwalnej** jest to wydzielenie i przekazanie do zniszczenia (na makulaturę) tej części dokumentacji niearchiwalnej, której okres przechowywania upłynął, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz uznano ją za nieprzydatną dla celów praktycznych podmiotu.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż przepisy kwestionowanego rozporządzenia zawierają odesłania do ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 z późn. zm.), która z kolei w przepisie 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 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**”.

Aczkolwiek zasygnalizowania wymaga, iż odesłania te dotyczą ściśle określonych zagadnień, tj. zasad i trybu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, i nie powinny na ich podstawie być regulowane kwestie związane z brakowaniem dokumentów.

W przedmiotowej sprawie, należy zatem mieć na uwadze, iż wolą ustawodawcy było, aby wszystkie dokumenty pochodzące z wyborów były przechowywane w archiwach państwowych. Należy bowiem wskazać, iż zgodnie z przepisem art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego „*Dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych i mogą być udostępniane*”.

Z całą stanowczością należy zatem podkreślić, iż z treści tego przepisu w sposób wyraźny i jednoznaczny wynika, iż wszystkie dokumenty z wyborów podlegają archiwizacji. Ustawa Kodeks wyborczy nie różnicuje sytuacji poszczególnych dokumentów z wyborów i nie przewiduje możliwości ich brakowania. Zresztą sam przepis art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie określenia sposobu przechowywania tych dokumentów. Bezdyskusyjne zdaje się być zatem to, że w świetle obowiązujących przepisów prawa wyborczego niedopuszczalne jest brakowanie jakichkolwiek dokumentów stanowiących dokumenty z wyborów.

Tymczasem analiza przepisów przedmiotowego rozporządzenia prowadzi do następujących wniosków:

Po pierwsze, niektóre z dokumentów z wyborów po upływie 30 dni od rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (ewentualnie podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawach nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła do Parlamentu Europejskiego bądź wydania przez sąd prawomocnych orzeczeń w sprawie ważności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz ważności wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) podlegają brakowaniu (§ 7 ust. 1 cyt. rozporządzenia).

Po drugie, 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 (§ 11 ust. 2 cyt. rozporządzenia).

Po trzeciej, część dokumentów z wyborów nie podlega w ogóle przekazaniu do archiwów państwowych i są obligatoryjnie bądź fakultatywnie poddawane procesowi brakowania (§ 13 ust. 3-6, § 16 ust. 1 i § 17 cyt. rozporządzenia).

Stosownie do brzmienia przepisów § 13 ust. 3 cyt. rozporządzenia przekazaniu do archiwum państwowego nie podlegają następujące dokumenty:

„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) ”.

Nadmienienia wymaga, iż wykazy podpisów osób popierających działania określone w § 13 ust. 3 pkt 1 cyt. rozporządzenia, podlegają brakowaniu po upływie 10 lat od dnia wyborów (*vide*: art. 13 ust. 4 cyt. rozporządzenia), zaś ww. dokumenty dołączone do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, umożliwiające weryfikację podanych w sprawozdaniu informacji mogą podlegać brakowaniu po upływie okresów przechowywania wynikających z przepisów o rachunkowości (*vide*: art. 13 ust. 5 cyt. rozporządzenia). Ponadto, należy wskazać, iż brakowanie tych dokumentów 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 (*vide*: art. 13 ust. 6 cyt. rozporządzenia).

Trzeba również zauważyć, iż w rozdziale regulującym zasady postępowania z dokumentami z wyborów w Państwowej Komisji Wyborczej wskazuje się, iż wykazów podpisów osób popierających utworzenie komitetów wyborczych wyborców i zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; a także dokumentów dołączonych do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, umożliwiających weryfikację podanych w sprawozdaniu informacji [chodzi o dokumenty bankowe dotyczące każdego wydatku i wpływu na rachunek komitetu wyborczego, protokoły komisyjnej wyceny usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz komitetu wyborczego, umowy, faktury, rachunki i inne dokumenty dotyczące kosztów i wydatków, pokwitowania odbioru materiałów wyborczych (np. plakatów, ulotek) przez komitet wyborczy, umowy rachunku bankowego, umowy kredytu (w przypadku uzyskania kredytu), umowy poręczenia (w przypadku zawarcia umowy poręczenia)] nie przekazuje się do właściwego archiwum państwowego (§ 16 ust. 1 cyt. rozporządzenia). W przypadku wykazów podpisów, dokumenty te podlegają obligatoryjnemu brakowaniu przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego po upływie 10 lat od dnia wyborów (§ 17 ust. 1 cyt. rozporządzenia). Natomiast ww. dokumenty dołączone do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, umożliwiające weryfikację podanych w sprawozdaniu informacji, po upływie okresów przechowywania wynikających z przepisów o rachunkowości, mogą podlegać brakowaniu przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego (§ 17 ust. 2 cyt. rozporządzenia). Wreszcie

odnotowania wymaga, iż brakowanie przeprowadza się zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (§ 17 ust. 3 cyt. rozporządzenia).

I.3. Z tego względu należy uznać, iż istnieje uzasadnione podejrzenie, że wymienione przepisy rozporządzenia Ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1488) naruszają dyscyplinę konstytucyjną, w szczególności zasady konstytucyjne wyrażone w art. 2 i 92 Konstytucji. Okoliczność ta wyzwała zatem konieczność niezwłocznego zbadania niniejszej kwestii i podjęcia stosownych działań w celu wyeliminowania zaskarżonych przepisów z obowiązującego porządku prawnego.

II. Zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

II.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, obejmuje zbiór zasad odzwierciedlających ideę demokracji, do których należy m.in. zasada przyzwoitej legislacji, zasada wyłączności ustawy, zakaz retroaktywności prawa, zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

W przedmiotowej sprawie szczególną rolę odgrywa **zasada przyzwoitej legislacji**, czyli nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, który funkcjonalnie związany jest z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Trybunał wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, iż zasada ta obejmuje między innymi „wymaganie określoności przepisów, które muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności obywateli.

Oznacza to, że na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak

precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Jasność przepisu ma gwarantować jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości, co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Na marginesie należy zaznaczyć, iż jasność i zrozumiałość regulacji prawnych musi być oceniana m.in. z punktu widzenia ich adresata. Inne wymagania stawia się przepisom adresowanym do ogółu obywateli, a inne przepisom adresowanym do wąskiego kręgu podmiotów zawodowo zajmujących się określoną działalnością. Przepisy adresowane do wszystkich obywateli, które dotyczą bezpośrednio realizacji ich podstawowych praw konstytucyjnych, muszą być zrozumiałe dla przeciętnego adresata bez konieczności zapoznawania się z praktyką lub orzecznictwem i bez potrzeby zasięgnięcia porad u przedstawicieli zawodów prawniczych.

Poprawność oznacza zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej [rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908)]. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność.

Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w Zasadach techniki prawodawczej. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one Konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie Zasady techniki prawodawczej stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z § 115 Zasad techniki prawodawczej *„W rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym)”*. Przepis ten jak widać zawiera powtórzenie normy prawnej wyrażonej w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei w myśl § 116 cyt. rozporządzenia *„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”*.

W przedmiotowej sprawie zarówno przepisy art. 8, jak i pozostałe przepisy Kodeksu wyborczego nie zezwalają na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia. Biorąc zatem pod uwagę, iż akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, słusznie podnosi się, iż zaskarżone przepisy naruszają normy konstytucyjne i są niezgodne z przepisami ustawowymi.

Nie 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 określonych dokumentów z wyborów, ani ich brakowanie.

Należy dodatkowo wskazać, iż nakaz przechowywania dokumentów z wyborów stanowi jeden z fundamentalnych standardów demokratycznego państwa prawa. Pewność

prawa rozumiana jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne, daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r., OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Tymczasem w przedmiotowej sprawie ta zasada pewności prawa została naruszona, 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).

Z tego względu należy wskazać, iż podniesiony zarzut zdaje się być zasadny.

III. Zarzut naruszenia przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji

Odesłania 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.

Wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że *„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”*.

W świetle powołanego przepisu należy wskazać, iż rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym „w celu wykonania ustaw” i „na podstawie udzielonych w nich

upoważnień”. Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami:

- 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu,
- 2) wydania rozporządzenia, co do przedmiotu i treści normatywnych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy,
- 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym na podstawie którego zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Warunki te 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. Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą** (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97).

W szczególności podkreślenia wymaga, iż rozporządzenie jako akt wykonawczy, wydany na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, **nie może być sprzeczne z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego zostało wydane, jak również z normami konstytucyjnymi oraz z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia** (por. wyrok TK z dnia 31 sierpnia 2006 r., sygn. K 25/06).

Należy zauważyć, iż rozporządzenia wykonawcze nie są aktami normatywnymi samoistnymi, wydawane być mogą tylko na podstawie ściśle określonego upoważnienia zawartego w ustawie. **Upoważnienie to nie może ulegać dowolnej modyfikacji ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonywania.** 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.

Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z tą regulacją, akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana alb modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie.

Przepisy rozporządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Z całą stanowczością należy jednak powtórzyć, iż rozporządzenie nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom.

Nie ulega zatem 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).

W przedmiotowej sprawie treść art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, jeżeli chodzi o zakres podmiotowy upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego. Wymóg szczegółowości podmiotowej został dochowany przez ustawodawcę, przy czym wskazany przez niego organ konstytucyjny wydał kwestionowane rozporządzenie.

Kwestią sporną jest natomiast to czy Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wydając przedmiotowe rozporządzenie, nie przekroczył zakresu przedmiotowego określonego w art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego.

W przedmiotowej sprawie jak już wcześniej wskazano 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 tym kontekście zaznaczenia wymaga, 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 niniejszej sprawie taką rolę odgrywa przepis art. 8 § 1 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że *„Dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych i mogą być udostępniane”*.

Zasygnalizowania wymaga, iż powołany przepis stanowi w zasadzie wytyczne dotyczące treści aktu, albowiem zawiera merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć. Z treści tego przepisu w sposób wyraźny i jednoznaczny wynika bowiem, iż intencją ustawodawcy było, aby wszystkie dokumenty z wyborów podlegały archiwizacji poprzez przekazanie ich do archiwów państwowych.

Należy zatem uznać, iż ustawa Kodeks wyborczy nie różnicuje sytuacji poszczególnych dokumentów z wyborów i nie przewiduje ani możliwości rezygnacji z ich przekazywania do archiwów państwowych ani możliwości ich brakowania. Zresztą gdyby tak było, w przepisach art. 8 Kodeksu wyborczego umieszczono by w tym zakresie stosowny zapis, stanowiący odstępstwo od reguły wyrażonej w ust. 1 tego paragrafu. Tymczasem zakres spraw przekazanych do uregulowania, określony w art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego, obejmuje jedynie sposób przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów.

Z tego względu należy wskazać, iż podniesiony zarzut zdaje się być zasadny.

Przyjmując powyższe, niniejszy wniosek należy uznać za uzasadniony.

Załączniki:

1. Lista podpisów posłów popierających wniosek
2. 6 odpisów wniosku