



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 czerwca 2016 r.

Pozycja 40

POSTANOWIENIE z dnia 8 czerwca 2016 r. Sygn. akt U 4/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Leon Kieres – sprawozdawca
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 czerwca 2016 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 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. 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 powołanego w punkcie 1 „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 powołanego w punkcie 1 „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”,

- 4) § 16 ust. 1 i § 17 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 „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”
- z art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 8 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 71 ust. 3 w związku z art. 104 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 12 sierpnia 2015 r. grupa posłów na Sejm VII kadencji wniosła o kontrolę zgodności z Konstytucją i ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112; dalej: 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. poz. 1488; dalej: rozporządzenie).

Zdaniem wnioskodawcy, treść zaskarżonych przepisów wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia oraz jest sprzeczna z *ratio* przywołanej ustawy, której celem było przekazanie do archiwum państwowego i przechowywanie w nim wszystkich dokumentów z przeprowadzonych wyborów po zamknięciu procedur wyborczych, ogłoszeniu wyniku wyborów i rozstrzygnięciach o ich ważności. Kodeks wyborczy nie różnicuje bowiem sytuacji poszczególnych dokumentów z wyborów i nie przewiduje możliwości ich brakowania. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, gdy akt wykonawczy do ustawy wprowadza swoiste 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 on[e] traktowane w ten sam sposób, tj. w całości przekazane do archiwum państwowego i tam przechowywane”. Dlatego zaskarżone przepisy, w ocenie wnioskodawcy, były niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 8 § 1 kodeksu wyborczego.

Wnioskodawca podniósł ponadto, że przepisy rozporządzenia były sprzeczne z zasadami przyzwoitej legislacji, jasności i pewności prawa wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Według grupy posłów, „nakaz przechowywania dokumentów z wyborów stanowi jeden z fundamentalnych standardów demokratycznego państwa prawa. (...) 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)”.

2. W piśmie z 5 listopada 2015 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że:

a) § 7 ust. 1 rozporządzenia w zakresie, w jakim przewiduje brakowanie niektórych dokumentów z głosowania i określa tryb tego brakowania,

b) § 11 ust. 2 rozporządzenia 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,

c) § 13 ust. 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim zezwala, by dokumenty z wyborów wymienione w tym przepisie nie były przekazywane do archiwów państwowych,

d) § 13 ust. 4-6 rozporządzenia w zakresie, w jakim zezwala, by dokumenty z wyborów, wymienione w ust. 3, podlegały brakowaniu,

e) § 16 ust. 1 rozporządzenia w zakresie, w jakim w pkt. 1 i 2 wymienia dokumenty z wyborów, które nie podlegają przekazaniu do właściwego archiwum państwowego,

§ 17 rozporządzenia w zakresie, w jakim przewiduje brakowanie dokumentów z wyborów:

– są niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i art. 8 § 1 kodeksu wyborczego.

Prokurator Generalny zauważył, że celem ustawodawcy była pełna archiwizacja dokumentów z wyborów jako materiału archiwalnego wchodzącego w skład narodowego zasobu archiwalnego. Z tego względu zakwestionowane przez wnioskodawcę regulacje nie spełniały wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wkraczały w materię określoną w upoważnieniu ustawowym do wydania aktu wykonawczego, a przez to naruszały także art. 8 § 1 kodeksu wyborczego.

Prokurator Generalny uznał ponadto, że zastrzeżenia wnioskodawcy mające podstawę w art. 2 Konstytucji „albo bezpośrednio nawiązują do (...) 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”. W wypadku ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności przepisów rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, bezprzedmiotowa stałaby się ocena tych przepisów z perspektywy art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 23 października 2015 r. Rada Ministrów poinformowała, że nie zgłasza swojego udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. U 4/15.

4. W piśmie z 5 listopada 2015 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: minister) stwierdził, że zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy rozporządzenia są zgodne z art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 8 § 1 kodeksu wyborczego.

Zdaniem ministra, 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; [dalej: ustawa o narodowym zasobie archiwalnym])”. Kodeks wyborczy nie tworzy zatem własnego, autonomicznego systemu archiwizacji dokumentów, wobec czego – jak wyjaśnił minister – należało zakładać, że wolą ustawodawcy było objęcie dokumentacji powstającej w związku z różnymi wyborami zasadami archiwizacji określonymi w ustawie ogólnej (tj. ustawie o narodowym zasobie archiwalnym). Skutkiem takiego rozwiązania było także „stosowanie do dokumentów z wyborów elementarnego

w archiwistyce podziału ogółu dokumentacji na materiały archiwalne i dokumentację niearchiwalną”.

Minister przypomniał, że ustawa o narodowym zasobie archiwalnym przewiduje, 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 okresów przechowywania dokumentację brakuje się, chyba że chodzi o materiały archiwalne, które są przekazywane do archiwów państwowych w celu ich wieczystego przechowywania. Kwestie te regulują stosowne przepisy. Minister wskazał, że „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”.

Konkludując, minister zajął stanowisko, że „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”.

5. W piśmie z 7 października 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK).

Stosownie do art. 69 ustawy o TK: „W sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów lub senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zakończenie kadencji Sejmu i Senatu nie wstrzymuje postępowania w Trybunale”. Postępowanie to z dniem zakończenia kadencji Sejmu i Senatu ulega zawieszeniu na 6 miesięcy (art. 70 ust. 1 ustawy o TK). Prezes Trybunału, w terminie 30 dni od dnia zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, przekazuje odpowiednio Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu informację o sprawach, o których mowa w art. 69, w odniesieniu do których Trybunał postanowił o zawieszeniu postępowania (art. 70 ust. 3 ustawy o TK).

W myśl art. 71 ust. 1 ustawy o TK: „Trybunał postanawia o podjęciu zawieszonego postępowania, jeżeli w terminie, o którym mowa w art. 70 ust. 1, wniosek grupy posłów lub senatorów uzyska poparcie odpowiednio 50 posłów lub 30 senatorów kolejnej kadencji Sejmu i Senatu. Przepis art. 61 ust. 2 stosuje się odpowiednio”. Jednakże „[p]o bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w art. 70 ust. 1, Trybunał zawieszone postępowanie umarza” (art. 70 ust. 3 ustawy o TK).

2. Wnioskodawcą w tej sprawie była grupa posłów na Sejm VII kadencji. Kadencja Sejmu upłynęła 11 listopada 2015 r., a 12 listopada 2015 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji. Znaczy to, że początek terminu, o którym mowa w art. 70 ust. 1 ustawy o TK, przypadł na 12 listopada 2015 r. zaś jego koniec na 12 maja 2016 r.

Na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy o TK, postanowieniem z 8 grudnia 2015 r., Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie na 6 miesięcy.

Pismem z 10 grudnia 2015 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy o TK, przekazał Marszałkowi Sejmu informację o sprawach wszczętych na podstawie wniosków grup posłów na Sejm VII kadencji, w odniesieniu do których Trybunał postanowił o zawieszeniu postępowania. Prezes Trybunału poinformował Marszałka Sejmu o możliwości jaką przewiduje ustawa o TK w art. 71 ust. 1.

3. W niniejszej sprawie sześciomiesięczny termin zawieszenia postępowania upłynął bezskutecznie 12 maja 2016 r., czego skutkiem jest umorzenie postępowania (art. 71 ust. 3 ustawy o TK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.