

Warszawa, 8 maja 2020 r.

**Dr Tymoteusz Zych**

**Adw. Jerzy Kwaśniewski**

**Łukasz Bernaciński**

**Ośrodek Analiz Cegielskiego**

## **Opinia**

**w przedmiocie oceny podstaw i skutków prawnych decyzji Prezesa Rady Ministrów zawierającej polecenia wydane spółkom Poczta Polska S. A. (dalej „PP SA”) oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S. A. (dalej „PWPW SA”) oraz w przedmiocie zakresu uprawnień i obowiązków Prezesa Rady Ministrów w procesie wyborczym w czasie stanu epidemii**

### **I. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii są dwa zagadnienia prawne dotyczące uprawnień Prezesa Rady Ministrów w procesie wyborczym w stanie epidemii:

- A) Ocena podstaw i skutków prawnych decyzji Prezesa Rady Ministrów zawierającej polecenia wydane spółkom Poczta Polska S. A. (dalej „PP SA”) oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S. A. (dalej „PWPW SA”);
- B) Ocena zakresu uprawnień i obowiązków Prezesa Rady Ministrów w procesie wyborczym, w tym w szczególności możliwości wiążącego wpłynięcia na sposób organizacji głosowania zaplanowanego na 10 maja.

### **II. Główne wnioski**

- A) Podstawą prawną wydania przedmiotowych decyzji Prezesa Rady Ministrów (BPRM 4820.2.3.2020 i BPRM 4820.2.4.2020 z dnia 16 kwietnia 2020) jest ustawa z dnia 2 marca

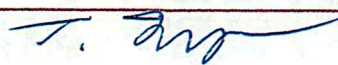


2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020 poz. 374, 567, 568), w stanie prawnym obowiązującym pomiędzy 31 marca a 18 kwietnia.

- B) Decyzje Prezesa Rady Ministrów miały charakter przygotowawczy stawiając w stan gotowości przedsiębiorców, którym powierzony miał być druk kart wyborczych oraz doręczenia i obrót dokumentami wyborczymi w zakresie korespondencyjnej formy wyborów prezydenckich. Art. 11 ust. 7 u.s.r. wprost przewiduje *prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań objętych poleceniami (...) mających charakter planistyczny oraz obciąża finansowaniem takich planistycznych działań przedsiębiorcę.*
- C) W szczególności decyzja Prezesa Rady Ministrów BPRM 4820.2.4.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 nie może być uznana za *zarządzenie wydrukowania potrzebnej liczby kart do głosowania*, o którym mowa w art. 307 Kodeksu wyborczego, bowiem pozbawiona była istotnych elementów (treść, wzór, termin, liczba kart wyborczych) niezbędnych do realizacji druku kart wyborczych, a które to elementy mogły zostać przekazane spółce po zarządzeniu wydrukowania kart wyborczych przez właściwy organ.
- D) Podstawa prawna decyzji BPRM 4820.2.3.2020 i BPRM 4820.2.4.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 jest zatem niezależna od wejścia w życie art. 102 ustawy z 16 kwietnia o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695), który zawiesił na czas stanu epidemii stosowanie przepisów kodeksu wyborczego w zakresie *ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart.*
- E) Ustawowe kompetencje nie pozwalają Prezesowi Rady Ministrów na wiążące wpływanie na organizację wyborów w zakresie zarezerwowanym dla właściwości Państwowej Komisji Wyborczej, w tym w szczególności na organizację komisji wyborczych w wyborach prezydenckich zaplanowanych na 2020 r., w związku z komunikatem PKW z 7 maja 2020 r., zgodnie z którym głosowanie w dniu 10 maja nie zostanie przeprowadzone.

### III. Podstawa prawna

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.





- 2) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.
- 3) Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374 ze zm. (zwana dalej u.s.r.)
- 4) Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568 ze zm. (zwana dalej u.z.u.s.r.)
- 5) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. poz. 695.
- 6) Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. poz. 491.
- 7) Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., BPRM 4820.2.3.2020.
- 8) Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., BPRM 4820.2.4.2020.

#### **IV. Ocena podstaw i skutków prawnych decyzji Prezesa Rady Ministrów zawierającej polecenia wydane spółkom Poczta Polska S. A. (dalej „PP SA”) oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S. A. (dalej „PWPW SA”)**

##### **1. Przedmiotowe decyzje w kontekście zmieniającego się stanu prawnego w stanie epidemii COVID-19**

Dnia 8 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup> (dalej: u.s.r.).

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>2</sup>, od 20 marca 2020 r. do odwołania ogłoszony został na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 374 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. poz. 491.





Ostatniego dnia marca 2020 r. weszła w życie Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> (dalej: u.z.u.s.r.), która rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego o nowe grupy osób - wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat.

Dnia 6 kwietnia Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.<sup>4</sup>, która tego samego dnia została przekazana Marszałkowi Senatu RP. Ustawa przewidywała przeprowadzenie wyborów wyłącznie w formie korespondencyjnej.

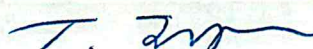
Decyzją nr BPRM 4820.2.3.2020 z 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów polecił Poczcie Polskiej S.A. *realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych.*

Decyzja Prezesa Rady Ministrów nie określała innych niż wyżej wskazane warunków realizacji polecenia, w szczególności nie określała koniecznych do realizacji polecenia: sposobu dokonywania doręczeń, procedur obrotu dokumentami wyborczymi, liczby doręczeń wchodzących w zakres polecenia. Do zawarcia umowy z Polską Wytwornią Papierów Wartościowych S. A. decyzja wyznacza ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

Decyzją nr BPRM 4820.2.4.2020 Prezes Rady Ministrów polecił Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S. A. *realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego*

<sup>3</sup> Dz.U. poz. 568 ze zm.

<sup>4</sup> Projekt ustawy o o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., druk nr 328, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/F6895C4E66E2A7CBC12585420054B013/%24File/328.pdf>





*oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.*

Decyzja Prezesa Rady Ministrów nie określała innych niż wyżej wskazane warunków realizacji polecenia, w szczególności nie określała koniecznych do realizacji polecenia: treści kart wyborczych, wzoru kart do głosowania czy liczby kart, jakie miałyby zostać wydrukowane. Do zawarcia umowy z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S. A. decyzja wyznacza ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

W obu decyzjach Prezes Rady Ministrów wskazał, że *realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19 poprzez zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym. Niniejsze zadanie jest podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach.*

18 kwietnia 2020 r. weszła ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>5</sup> (dalej: u.s.i.), której art. 102 zawiesił na czas stanu epidemii stosowanie przepisów kodeksu wyborczego w zakresie *ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart.*

W dniu 5 maja br. Senat RP wniósł o odrzucenie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Dwa dni później Sejm odrzucił uchwałę Senatu. Prezydent podpisał ustawę 8 maja 2020 r. Do chwili sporządzenia opinii ustawa nie została opublikowana.

## **2. Ocena prawna decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia**

Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji<sup>6</sup> zasadą legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W demokratycznym państwie prawa normy prawne określają kompetencje organów władzy publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 695.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.



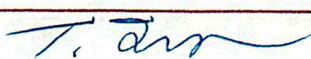
te mogą działać tylko w tych granicach<sup>7</sup>. Oznacza to, że ocena prawna decyzji z 16 kwietnia 2020 r. wydanych przez Prezesa Rady Ministrów musi obejmować badanie istnienia adekwatnej podstawy prawnej dla wydania przedmiotowych decyzji, a wypadku potwierdzenia jej istnienia, badanie ewentualnego przekroczenia zakresu uprawnienia wynikającego z tejże podstawy prawnej. Stanem prawnym relewantnym dla dokonania oceny jest stan prawny na dzień 16 kwietnia 2020 r.

Jako podstawę prawną wydania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji z 16 kwietnia 2020 r. wskazano w tychże decyzjach art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a i 3 u.s.r. Wskazane przepisy obowiązywały w dniu wydania decyzji i zostały zmienione 18 kwietnia 2020 r. wraz z wejściem w życie u.s.i. Artykuł 11 w ust. 2 i 2a u.s.r. pozwalał, by Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawał polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1<sup>8</sup>, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia te miały być wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegać natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia, a także nie wymagały uzasadnienia. Prezes Rady Ministrów, wydając przedmiotowe polecenia z własnej inicjatywy, mógł wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy. Artykuł 11 ust. 3 u.s.r. wskazywał, że wykonywanie zadań, o których wyżej mowa, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez Prezesa Rady Ministrów lub wyznaczonego ministra lub właściwego wojewodę i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda.

Powyższe przepisy uprawniały Prezesa Rady Ministrów do wydawania, także z własnej inicjatywy, poleceń obowiązujących osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców, o ile polecenia te pozostawały w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Trzeba zauważyć, że przesłanka ta pozostaje nieostra, a jej zakres jest potencjalnie bardzo szeroki. Przede wszystkim należy skonstatować, że w zakresie przedmiotowym omawianej przesłanki pozostają działania zmierzające do ograniczania rozprzestrzeniania się COVID-19. W tym sensie realizowanie działań, których celem jest co najmniej potencjalne

<sup>7</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013, art. 7.

<sup>8</sup> Wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.





ograniczenie liczby zachorowań na COVID-19 mogły zostać zlecone przez Prezesa Rady Ministrów spółkom Skarbu Państwa jakimi są PWPW SA i PP SA. Jednocześnie należy podkreślić, że działania polecane na podstawie art. 11 ust. 2 u.s.r. nie muszą odnieść skutku w postaci przeciwdziałania COVID-19. Brak dostatecznej wiedzy medycznej o nieznanym wcześniej wirusie oraz jednoznacznych wyników badań dotyczących mechanizmu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-COV-2 przesądza o tym, że do zakwalifikowania działań jako związanych „z przeciwdziałaniem COVID-19” wystarczy potencjalnie pozytywny skutek prognozowany na podstawie aktualnie dostępnej wiedzy naukowej. Ocena słuszności bądź efektywności kierunków podejmowanych działań realizowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 pozostaje poza zakresem opinii, dlatego wątek ten nie będzie dalej rozwijany.

Decyzją nr BPRM 4820.2.3.2020 z 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów polecił PP SA „podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych”. Decyzją nr BPRM 4820.2.4.2020 Prezes Rady Ministrów polecił PWPW SA „realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.”. Realizacja powyższych poleceń miała w obu wypadkach na celu „przeciwdziałanie COVID-19, poprzez zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym”. Motywem realizacji zadania była „konieczność ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach”.

Odnosząc się do pierwszej z decyzji trzeba stwierdzić, że zlecone PP SA działania odnoszą się do sfery wewnętrznej przygotowania przedsiębiorstwa do uczestniczenia w przeprowadzeniu wyborów w trybie korespondencyjnym. Wydaje się, że wczesne podjęcie działań polegających na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów materialnych i kadrowych było konieczne dla skutecznej realizacji zadania w

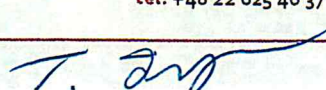


postaci sprawnego przekazywania głosów wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego zgodnie ze znowelizowanym przez u.z.u.s.r. art. 53a kodeksu wyborczego<sup>9</sup>. Zgodnie bowiem z art. 40 u.z.u.s.r. od 31 marca 2020 r. z możliwości głosowania korespondencyjnego skorzystać mogli, obok wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, także wyborcy podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat. Powyższe zmiany w kodeksie wyborczym oznaczają konieczność przygotowania technicznego i organizacyjnego głosowania korespondencyjnego dla uprawnionych wyborców. Trzeba zauważyć, że wyborcy należący do powyższych kategorii stanowią grupy podwyższonego ryzyka zarażeniem COVID-19, stąd przeprowadzenie działań zmierzających do bezproblemowego i bezpiecznego skorzystania przez tych wyborców z czynnego prawa wyborczego stanowi zarówno realizację ich konstytucyjnego prawa<sup>10</sup> jak również wpisuje się w działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19. Należy także wskazać na dodatkowe okoliczności wydania decyzji. Dokładna liczba wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego nie była znana w dniu wydania przedmiotowej decyzji, a potencjalna liczba wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w dniu głosowania, przy przyjęciu skrajnie negatywnego scenariusza rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, mogła być zbliżona do ogólnej liczby wyborców uprawnionych do głosowania. Ponadto, działania prowadzone przez PP SA na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów nie odnosiły się do organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu wynikającym z u.s.i. W szczególności działania te nie obejmowały pozyskiwania danych ze spisu wyborców na podstawie art. 99 u.s.i., co potwierdza, że należy szereg działań podejmowanych przez PP SA rozróżnić według podstawy prawnej i uznać wewnątrzorganizacyjny charakter działań objętych decyzją.

Analizując decyzję nr BPRM 4820.2.4.2020 nie sposób nie zauważyć, że wskazane w niej działania nie są dostatecznie sprecyzowane, aby same w sobie mogły odnieść skutek w postaci wytworzenia kart do głosowania. Sformułowanie zadań, których realizacja została zlecona PWPW

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>10</sup> Art. 62 Konstytucji.





SA nie wskazuje treści, wzoru czy liczby kart wyborczych, ani terminu w jakim mają zostać wydrukowane. Nie ulega wątpliwości, że przesłanki te musi spełniać zarządzenie wydrukowania kart wyborczych, o którym mowa w art. 307 kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem kompetencja do zarządzenia wydrukowania kart wyborczych pozostawała w dniu 16 kwietnia 2020 r. przy Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW). Wobec powyższego przedmiotowa decyzja powinna być odczytywana jako postawienie PWPW SA w stan gotowości do realizacji zarządzenia wydrukowania wydanego przez właściwy organ administracji publicznej.

Także finansowanie realizacji działań nie rodzi wątpliwości. Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.s.r. wykonywanie zleconych zadań jest finansowane ze środków budżetu państwa. W kontekście działania związanego z wydrukiem elementów składowych pakietu wyborczego można zauważyć, że sposób finansowania jest w pewnym stopniu analogiczny do tego opisanego w art. 191 kodeksu wyborczego. Stanowi on, że wydatki związane z bieżącą działalnością Państwowej Komisji Wyborczej i innych stałych organów wyborczych oraz Krajowego Biura Wyborczego, a także dotacje na stałe zadania związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendum, zlecone jednostkom samorządu terytorialnego pokrywane są ze środków finansowych wyodrębnionych w budżecie państwa w części dotyczącej Krajowego Biura Wyborczego. W kodeksie wyborczym czynność zarządzenia wydruku kart do głosowania wydaje się być oddzielona od organizacji procesu wydruku, w tym jego finansowania.

Uznać zatem należy, że decyzje Prezesa Rady Ministrów miały charakter przygotowawczy, stawiając w stan gotowości przedsiębiorców, którym powierzony miał być druk kart wyborczych oraz doręczenia i obrót dokumentami wyborczymi w zakresie korespondencyjnej formy wyborów prezydenckich. Wyróżnienie etapu planistycznego czy przygotowawczego w działalności przedsiębiorcy objętego poleceniem Prezesa Rady Ministrów znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 11 ust. 7 u.s.r., który wprost przewiduje *prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań objętych poleceniami (...) mających charakter planistyczny* oraz obciąża finansowaniem takich planistycznych działań przedsiębiorcę.



#### **IV. Uprawnienia i obowiązki Prezesa Rady Ministrów w zakresie procesu wyborczego w okresie epidemii, w tym wpływ na organizację komisji wyborczych**

##### **1. Podział kompetencji w zakresie organizacji procesu wyborczego**

Drugim zagadnieniem, które stanowi przedmiot niniejszej opinii, jest ocena, czy Prezes Rady Ministrów może wpłynąć na przeprowadzenie wyborów prezydenckich zaplanowanych na 2020 r. w związku z wydaniem przez Państwową Komisję Wyborczą 7 maja 2020 r. komunikatu, zgodnie z którym ze względu na czasowe ustawowe częściowe zawieszenie jej kompetencji „głosowanie w dniu 10 maja nie może się odbyć”<sup>11</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym organem uprawnionym do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest Państwowa Komisja Wyborcza. Przeprowadzanie wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów<sup>12</sup> ani do terenowych organów administracji rządowej, które są jedynie zobowiązane do współpracy z Krajowym Biurem Wyborczym w oparciu o przepisy wykonawcze wydane na art. 189 § 2 Kodeksu Wyborczego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, „biorąc pod uwagę potrzeby sprawnej organizacji wyborów (...)”. W związku z tym próba wpływania przez Prezesa Rady Ministrów wbrew ustawowym kompetencjom na sposób organizacji procesu głosowania, w tym obsadę składu komisji wyborczych, stałaby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 ustawy zasadniczej), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej i wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej w drodze postanowienia. W postanowieniu Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy). Postanowienie Marszałka

<sup>11</sup> Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 maja 2020 roku, dostępny na stronie: <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku>.

<sup>12</sup> Por. art. 148 Konstytucji.



Sejmu podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej 3 dni od dnia zarządzenia wyborów<sup>13</sup>.

Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze<sup>14</sup>. Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów<sup>15</sup>. Większość podstawowych czynności wyborczych w wyborach prezydenckich wykonuje PKW<sup>16</sup>, która przyjmuje i weryfikuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata, rejestruje komitety wyborcze, sporządza listę zarejestrowanych kandydatów, sporządza obwieszczenie o zarejestrowanych kandydatach, zarządza druk kart do głosowania oraz ustala ostateczne wyniki głosowania i wyniki wyborów. Do zadań okręgowej komisji wyborczej należy ustalenie zbiorczych wyników głosowania i sporządzenie protokołu oraz niezwłoczne przesłanie protokołu wraz z protokołami obwodowych komisji wyborczych do PKW. Okręgowe komisje wyborcze wykonują także czynności nadzorcze wobec obwodowych komisji wyborczych. Czuwają nad przestrzeganiem w dniu głosowania prawa wyborczego, respektowaniem przez wyborców nakazanych czynności wyborczych oraz prawidłowym ustaleniem wyników głosowania w obwodzie. Zadaniem obwodowych komisji wyborczych jest przeprowadzenie głosowania, ustalenie jego wyników, sporządzenie właściwej dokumentacji z wyborów i przekazanie jej okręgowej komisji wyborczej oraz podanie do wiadomości publicznej wyników głosowania w obwodzie<sup>17</sup>.

W związku z przedmiotem niniejszej opinii przypomnieć trzeba w szczególności, że skład obwodowych komisji wyborczych ustalają komisarzy wyborczy, którzy decydują także o jego uzupełnieniu w przypadku, gdy nie została osiągnięta minimalna liczba członków, w oparciu o zgłoszenia osób spełniających kryteria ustawowe<sup>18</sup>. Sposób wyboru, status i kompetencje komisarzy wyborczych oraz ich kompetencje ustalone zostały ustawowo (w szczególności w rozdziale 3 Kodeksu wyborczego) i nie mogą zostać zmienione na podstawie aktów wykonawczych ani aktów stosowania prawa.

<sup>13</sup> Art. 290 kodeksu wyborczego.

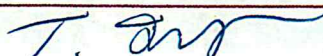
<sup>14</sup> Art. 294 § 1 kodeksu wyborczego.

<sup>15</sup> Art. 157 § 1 kodeksu wyborczego.

<sup>16</sup> S.J. Jaworski, J. Zbieranek, Art. 294 Organy przeprowadzające wybory, w: K.W. Czaplicki et al., *Kodeks Wyborczy. Komentarz.*, Warszawa 2018, pkt 2.

<sup>17</sup> Ibidem., pkt 3-4.

<sup>18</sup> Art. 182 § 8b kodeksu wyborczego.





## 2. Obowiązek zarządzenia druku kart do głosowania

Odrębnym zagadnieniem jest obowiązek zarządzenia druku kart do głosowania w stanie prawnym powstałym 18 kwietnia 2020 r. Ważność natomiast zachowuje Uchwała nr 29/2020 PKW z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która określiła wzór karty do głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 307 Kodeksu wyborczego nie określa, w jakim terminie po sporządzeniu listy kandydatów PKW zarządza wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania. Należy uznać, że musi to być na tyle rozsądny termin, aby umożliwić realizację czynności przewidzianych kalendarzem wyborczym<sup>19</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że kompetencje PKW do ustalania wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart zostały zgodnie z art. 102 pkt 6 u.s.i. uchylone na czas obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii od 18 kwietnia 2020 r. Jednocześnie nie został wskazany podmiot, który kompetencje te przejmuje. Poza zakresem niniejszej opinii prawnej pozostaje odpowiedź na pytanie czy zastosowanie powinna znaleźć wyrażona w art. 146 ust. 2 Konstytucji zasada domniemania zadań (domniemania kompetencji), w tym wypadku do ustalenia wzoru karty do głosowania czy zarządzenia druku kart wyborczych. Owo domniemanie polega na powierzeniu rządowi wszystkich "spraw polityki Państwa" poza tymi, które "zastrzeżone zostały dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego"<sup>20</sup>. Skrajnie rygorystyczne pojmowanie domniemania kompetencyjnego oznacza wręcz, że „żadne działanie z zakresu władzy wykonawczej nie może być podjęte w sposób sprzeczny z zasadami polityki państwa przyjętymi przez rząd"<sup>21</sup>. Ponadto z łącznego odczytania art. 146 ust. 2 i art. 163 Konstytucji można wyprowadzać zasadę ciągłości administracji publicznej, która wyklucza dopuszczalność istnienia sytuacji, w której nie byłoby organu właściwego w sprawie administracyjnej<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> B. Banaszak, *Kodeks Wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 307 [druk], pkt 2.

<sup>20</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do niektórych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, art. 146.

<sup>21</sup> A. Frankiewicz, *Elementy ustrojowej pozycji Prezydenta RP decydujące o sposobie realizacji jego kompetencji*, w: red. A. Frankiewicz, S.L. Stadniczenko, *Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec*, Opole 2009, s. 19.

<sup>22</sup> Por. A. Jakubowski, *Zasada ciągłości administracji publicznej a właściwość rzeczowa organów (studium przypadku)*, *Państwo i Prawo* 2015, t. 12, s. 59-74.



**V. Konkluzje**

Oceniając decyzje Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia (sygn. BPRM 4820.2.3.2020 i BPRM 4820.2.4.2020) trzeba stwierdzić, że artykuł 11 u.s.r. w brzmieniu obowiązującym 16 kwietnia 2020 r. stanowił należyłą podstawę prawną dla polecenia PP SA i PWPW SA realizacji działań przygotowujących te podmioty do wypełnienia zadań związanych z korespondencyjną formą wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Bez wpływu na powyższą konstatację pozostaje fakt, że decyzje zostały wydane na dwa dni przed wejściem w życie art. 102 u.s.i., który zawiesza w czasie stanu epidemii stosowanie przepisów kodeksu wyborczego w zakresie ustalania przez PKW wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart. Decyzja Prezesa Rady Ministrów nie była bowiem zarządzeniem wydrukowania kart wyborczych,

Szczególnie w odniesieniu do decyzji nr BPRM 4820.2.4.2020 trzeba wskazać, że nie określała ona treści, wzoru, liczby kart do głosowania, ani dokładnego terminu ich wydruku. Tym samym decyzje Prezesa Rady Ministrów miały charakter przygotowawczy stawiając w stan gotowości przedsiębiorców, którym powierzony miał być druk kart wyborczych oraz doręczenia.

W zakresie drugiego zagadnienia będącego przedmiotem ekspertyzy należy wskazać, że aktualnie organem uprawnionym do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pozostaje Państwowa Komisja Wyborcza. Przeprowadzanie wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Problemem wykraczającym poza zakres niniejszej opinii jest natomiast ocena, czy w stanie prawnym powstałym wraz ze zmianami ustawowymi, które weszły w życie 18 kwietnia 2020 r. w zakresie obowiązku zarządzania druku kart do głosowania znalazło zastosowanie ogólne domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji.

*Jay A. Kuminowski*      *Łukasz Jemioła*  
*[Signature]*      *[Signature]*



