



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

2020

OPINIA PRAWNA

W PRZEDMIOCIE ZAKRESU OBOWIĄZKÓW
PREZESA RADY MINISTRÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W PROCESIE WYBORCZYM W STANIE EPIDEMII

WARSZAWA, DNIA 8 MAJA 2020 ROKU



PRZEDMIOT OPINII ORAZ ZAŁOŻENIA

1. Niniejsza Opinia została sporządzona na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów („KPRM”).
2. Przedmiotem analizy jest zakres obowiązków Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej („Prezes RM”) w procesie wyborczym w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2.
3. Ustalenie stanu faktycznego oraz sporządzenie niniejszej Opinii, nastąpiły w oparciu o informacje i dokumenty przekazane przez KPRM w postaci:
 - (i) decyzja Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. nr BPRM.4820.2.4.2020;
 - (ii) decyzja Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. nr BPRM.4820.2.3.2020.
4. Analiza prawna przygotowana została natomiast w oparciu o przepisy prawa polskiego, w szczególności:
 - (i) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946) („Konstytucja RP”);
 - (ii) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 684 t.j.) („Kodeks Wyborczy”);
 - (iii) ustawy 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 (w brzmieniu nadanym Dz.U. z 2020 r. poz. 568) („Ustawa o Szczególnych Rozwiązaniach”);
 - (iv) ustawy 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. z 2020 r. poz. 568) („Nowelizacja Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach”);
 - (v) ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695) („Ustawa o Szczególnych Instrumentach Wsparcia”);



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

- (vi) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171 t.j.) („Ustawa o RM”);
 - (vii) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256, t.j.) („KPA”).
5. Zakresem Opinii nie są objęte żadne inne zagadnienia poza problematyką wskazaną w pkt (2) Opinii. W szczególności poza zakresem niniejszej Opinii pozostają zagadnienia związane ze zgodnością skonkretyzowanych norm prawnych z Konstytucją RP oraz związane z przetwarzaniem danych osobowych.
 6. Przy sporządzaniu Opinii nie podlegała weryfikacji autentyczność ani kompletność przekazanych przez KPRM kopii dokumentów. Autor niniejszej Opinii nie ma jednak powodu, aby uważać, że występują w tym zakresie jakiegokolwiek nieprawidłowości. Autor przyjął ponadto, że żadne istotne dokumenty lub informacje nie zostały przed nim zatajone.
 7. Opinia została sporządzona na podstawie przepisów prawa polskiego i zgodnie z nimi ma być interpretowana. Autor Opinii nie podjął zobowiązania do informowania o zmianach w prawie polskim, jego interpretacji lub zastosowaniu po dacie niniejszej Opinii.
 8. Niniejsza Opinia jest aktualna na dzień 8 maja 2020 r. w związku z czym zarówno stan faktyczny leżący u jej podstaw, jak i stan prawny stanowiący wzorzec analizy podlegały badaniu w tej dacie. Jakakolwiek zmiana stanu faktycznego bądź prawnego po 8 maja 2020 r. pozostaje bez wpływu na prawidłowość i trafność wniosków wskazanych poniżej.
 9. W przypadku, gdyby opisany poniżej stan faktyczny był niezgodny z rzeczywistością lub był niepełny, w tym w sytuacji, gdyby po sporządzeniu Opinii ujawniły się okoliczności nieznanne Autorowi w dacie sporządzenia Opinii, Autor zastrzega sobie prawo weryfikacji analizy prawnej w niej zawartej.
 10. Autor Opinii zastrzega, że nie ponosi odpowiedzialności za skutek, jaki na treść Opinii wywrzeć może ewentualne nieujawnienie przez KPRM wszystkich okoliczności istotnych dla sporządzenia Opinii. Wszelkiego rodzaju wady prawne Opinii związane z błędną oceną stanu faktycznego, na którą wpływ miało nieprzekazanie przez KPRM



pełnych informacji, obciążają KPRM i Autor Opinii nie ponosi z tego tytułu odpowiedzialności.

STAN FAKTYCZNY

11. Postanowieniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 10 maja 2020 r. wyznaczone zostały wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 184) („Wybory Prezydenta RP”).
12. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 433) od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491) od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.
13. W związku z rozprzestrzenianiem się na terytorium Polski zakażenia wirusem SARS-CoV-2 przeprowadzenie Wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. w sposób określony w Kodeksie Wyborczym w brzmieniu z dnia zarządzenia wyborów okazało się niemożliwe.
14. Większość rządowa oraz Rada Ministrów podejmowała próby zmiany prawa tak, aby przeprowadzenie Wyborów Prezydenta RP w pierwotnym terminie było możliwe przy zachowaniu koniecznych środków bezpieczeństwa, tj. w głosowaniu korespondencyjnym po doręczeniu wyborcom do skrzynek odbiorczych kart do głosowania wraz z oświadczeniami o osobistym oddaniu głosu oraz przygotowania dedykowanych oddaniu głosu skrzynek oddawczych.
15. W dniu 6 kwietnia 2020 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej („Sejm RP”) wpłynął *Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.* (Druk nr 328). W projekcie



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

przewidziano przeprowadzenie Wyborów Prezydenta RP w drodze głosowania korespondencyjnego („**Ustawa dot. Głosowania**”). Sejm RP uchwalił ustawę w dniu 6 kwietnia 2020 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej („**Senat RP**”) przedstawił stanowisko wobec ustawy w dniu 5 maja 2020 r. i wniósł o odrzucenie ustawy. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 7 maja 2020 r. odrzucił uchwałę Senatu RP, a w konsekwencji podjął decyzję o przekazaniu Ustawy dot. Głosowania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w celu jej podpisania, zawetowania lub przekazania pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego.

16. W dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes RM wydał dwie decyzje na podstawie art. 11 ust. 2, ust. 2a oraz ust. 3 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach¹:

(i) decyzję nr BPRM.4820.2.3.2020, na mocy której polecił Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie („**Poczta Polska**”), w celu przeciwdziałania epidemii COVID-19, 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 kadrowych („**Decyzja Poczta Polska**”);

(ii) decyzję nr BPRM.4820.2.4.2020, na mocy której polecił Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie („**PWPW**”), w celu przeciwdziałania epidemii COVID-19, wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do 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. Do zawarcia umowy z PWPW wyznaczony został minister właściwy do spraw wewnętrznych („**Decyzja PWPW**”).

¹ W brzmieniu ustalonym na podstawie ustawy 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. z 2020 r. poz. 568).



17. Decyzja Poczta Polska oraz Decyzja PWPW zostały odebrane przez, odpowiednio, Poczta Polska i PWPW, które przystąpiły do wykonania obu Decyzji. Na dzień sporządzania niniejszej opinii żadna z Decyzji nie została zaskarżona.
18. Poczta Polska, jako operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, złożyła w oparciu o art. 99 Ustawy o Szczególnych Instrumentach Wsparcia, wniosek o udostępnienie danych ze zbioru PESEL i innych spisów będących w posiadaniu organów administracji publicznej.

ANALIZA PRAWNA

A. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

19. W treści działu II Kodeksu Wyborczego, który wymienia organy wyborcze odpowiedzialne m.in. za przeprowadzenie wyborów prezydenckich, nie wskazano Prezesa RM. W doktrynie prawa wyborczego wskazuje się wręcz na istotną niezależność organów wyborczych od władz państwowych².
20. Zgodnie z brzmieniem art. 294 § 1 Kodeksu Wyborczego *wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzają 1) Państwowa Komisja Wyborcza, 2) okręgowe komisje wyborcze, 3) obwodowe komisje wyborcze.*
21. Uprawnienie do zarządzenia wyborów prezydenckich, zgodnie z treścią art. 128 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 289 ust. 1 Kodeksu wyborczego spoczywa w rękach przedstawiciela władzy ustawodawczej – Marszałka Sejmu RP.
22. **Kodeks Wyborczy ani Konstytucja RP nie nakładają bezpośrednio na Prezesa RM szczególnych obowiązków związanych z przygotowaniem lub przeprowadzeniem wyborów prezydenckich.**

² A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 152*, [w:] K. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2018, LEX.



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

B. USTROJOWA ROLA PREZESA RM

23. Prezes RM jest centralnym, konstytucyjnym organem państwa. Działa jako organ administracji rządowej o własnych i ściśle określonych kompetencjach³, które pozwalają na realne kierowanie pracami oraz polityką Rady Ministrów.
24. Prawodawca w treści art. 148 Konstytucji RP wymienił kompetencje Prezesa RM. W świetle wskazanej normy prawnej Prezes RM: 1) reprezentuje Radę Ministrów, 2) kieruje pracami Rady Ministrów, 3) wydaje rozporządzenia, 4) zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, 5) koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, 6) sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, 7) jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej. Kompetencje i uprawnienia Prezesa RM zostały uszczegółowione w aktach rangi ustawowej.
25. Pozostaje to bezpośrednio powiązane z treścią art. 7 Konstytucji RP, gdzie wyrażona została zasada praworządności oraz legalizmu, która w szerszym ujęciu wpisuje się w ideę demokratycznego państwa prawnego. Prawodawca wskazuje, że *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*.
26. Omawiana norma z jednej strony konstruuje ograniczenie przedmiotowe. „*W najbardziej ogólnym ujęciu nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa*”⁴.
27. Nadto, prawodawca jednoznacznie wskazuje, że adresatami normy pozostają organy władzy publicznej, który to zbiór należy postrzegać bardzo szeroko⁵.

³ P. Czarny, *Komentarz Art. 148*. [w:] P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska, 2019, LEX; R. Balicki, *Komentarz do art. 148* [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX.

⁴ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, Legalis nr 52235.



28. Ponad wszelką wątpliwość Prezes RM pozostaje zobowiązany do działania w oparciu o normę art. 7 Konstytucji RP, skoro jest jednym z naczelnych organów państwa, wskazanym wprost w ustawie zasadniczej. W wymiarze praktycznym oznacza to, że Prezes RM jest uprawniony do działania wyłącznie w zakresie przyznanych mu wyraźnie kompetencji oraz zadań, a nadto winien wykonywać je w sposób przepisany prawem, a nie dowolny. Organ nie może domniemywać istnienia uprawnienia, jeśli nie wynika to z obowiązujących norm prawnych⁶.
29. **Przekładając to na przedmiot niniejszej opinii wskazać należy, że skoro Prezes RM nie otrzymał w ramach Kodeksu Wyborczego kompetencji lub zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów prezydenckich, to nie był zobowiązany do podejmowania czynności w tym zakresie. W swojej istocie podjęcie czynności zarezerwowanych dla innych podmiotów byłoby sprzeczne z prawem.**
30. **Z racji sprawowanej funkcji Prezes RM nadzoruje pracę pozostałych członków Rady Ministrów, którzy ponoszą przed nim odpowiedzialność polityczną wewnętrzną.** W oparciu o normę zawartą w art. 5 Ustawy RM, szefowi rządu przysługują m.in. uprawnienia do kształtowania polityki Rady Ministrów, sprawowania nadzoru nad działalnością poszczególnych ministrów, uzyskiwania od nich informacji o stanie powierzonych im zadań. *„Konstytucja RP powierza Prezesowi RM kierownictwo w zakresie prac całej Rady, a zarazem indywidualną koordynację i kontrolę pracy wszystkich jej członków oraz rolę zwierzchnika służbowego całego personelu pracowniczego administracji rządowej. Kierownictwo to obejmuje nie tylko aspekt formalny (przewodniczenie posiedzeniom rządu i zarządzanie innymi formami jego działania), ale też uprawnienia do merytorycznego ingerowania w prace rządu, z prawem wydawania jego członkom wiążących poleceń”⁷.*
31. *„Kierowanie pracami Rady Ministrów przez premiera jest więc zasadą konstytucyjną, która powinna być wytyczną przy stanowieniu aktów prawnych (ustaw, regulaminu) określających tryb pracy Rady Ministrów (...) Termin „koordynacja” używany jest dla określenia uprawnień przysługujących organowi w stosunku do innych organów czy instytucji, które nie są*

⁶ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

⁷ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

mu bezpośrednio podporządkowane. Mimo braku zwierzchnictwa organ koordynujący ma możliwość oddziaływania na instytucje koordynowane (poprzez zastosowanie rozmaitych środków) celem zharmonizowania działalności tych jednostek, które podlegają innym organom albo też z założenia są samodzielne (...) kontrolę rozumieć należy jako „pozyskiwanie informacji i ustalanie faktów związanych z działalnością określonego organu, formułowanie na tej podstawie ocen jego działalności oraz podejmowanie – w ramach prawa – niezbędnych środków oddziaływania, włącznie z egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej”⁸.

32. Niemniej, kolegialny charakter pracy Rady Ministrów wyklucza osobisty nadzór Prezesa RM nad każdą czynnością podejmowaną przez członków gabinetu. W ujęciu czysto praktycznym działania Prezesa RM mają w znacznym stopniu wymiar koordynacyjny, pozwalają na wyznaczanie kierunków działań, zaś decyzje osobiste ograniczają się do najbardziej krytycznych i istotnych zagadnień związanych ze sprawowaniem funkcji.
33. Określeni w aktach rangi ustawowej ministrowie posiadają kompetencje związane z organizacją wyborów prezydenckich lub czynności związanych z przebiegiem czynności bezpośrednio z wyborami powiązanymi. Jedynie celem przykładu wskazać należy na uprawnienie ministra właściwego do spraw zagranicznych do tworzenia obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą (art. 14 § 2 Kodeksu Wyborczego) lub Ministra Sprawiedliwości do zgłoszenia sędziów do składu okręgowej komisji wyborczej najpóźniej w terminie 52 dni przed dniem wyborów (art. 170 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego).
34. **Prowadzi to do konkluzji, że Prezes RM może wpływać pośrednio na sposób wykonywania kompetencji przez członków gabinetu, o ile mają oni do wykonania zadania związane z przygotowaniem lub przeprowadzeniem wyborów prezydenckich, a nawet egzekwować od nich odpowiedzialność polityczną.**

⁸ s P. Czarny, *Komentarz Art. 148*. [w:] P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska, 2019, LEX.



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

C. UPRAWNIENIA PREZESA RM WYNIKAJĄCE Z USTAW OKOŁOKRYZYSOWYCH

35. W treści art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach ustawodawca nadał Prezesowi RM uprawnienie do wydawania *poleceń obowiązujących osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców*. Celem regulacji pozostaje osiągnięcie możliwie najwyższej sprawności aparatu państwowego w zakresie działań zmierzających do zachowania ciągłości pracy organów państwowych, ochrony gospodarki, a przede wszystkim – zdrowia obywateli.
36. Jest to norma o charakterze ustawowym, która przyznaje Prezesowi RM określoną kompetencję, co odpowiada wymogowi zawartemu w art. 7 Konstytucji RP. Zważywszy na dynamikę negatywnych z punktu widzenia społecznego i gospodarczego wydarzeń na terenie Rzeczypospolitej Polskiej korzystanie przez Prezesa RM z kompetencji przyznanej w art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach pozostaje uzasadnione. Pozwala na sprawne zarządzanie w szeregu trudnych do przewidzenia sytuacji oraz wydarzeń bez konieczności każdorazowej ingerencji ustawodawcy. Omawiane uprawnienie nie stanowi stałego narzędzia powierzonego Prezesowi RM i ma za zadanie umożliwić jak najlepszą reakcję władzy wykonawczej w razie zaistnienia przejściowych trudności.
37. Treść art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach podlegała zmianom i na dzień sporządzenia niniejszej Opinii pozostaje odmienna niż w dniu 16 kwietnia 2020 r. Niemniej, cel regulacji, procedura wydania polecenia oraz gwarancje dla adresata decyzji nie uległy zasadniczej zmianie.

Dotychczasowy stan prawny

38. Decyzja Poczta Polska i Decyzja PWPW wydane zostały w oparciu o art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach, w brzmieniu aktualnym na dzień 16 kwietnia 2020 r.
39. Podjęcie przez Prezesa RM działania w oparciu o art. 11 ust.2, ust. 2a. oraz ust. 3 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach w dniu 16 kwietnia 2020 r. wymagało w szczególności:
 - (i) wydania decyzji administracyjnej, która zawierała polecenie;



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

- (ii) skierowania polecenia do osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub przedsiębiorcy innych niż organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
 - (iii) wydania polecenia w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.
40. W oparciu o art. 11 ust. 2a. omawianej ustawy Prezes RM był uprawniony do wyznaczenia ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy, której dotyczyło polecenie, co miało miejsce w przypadku obu wskazanych powyżej Decyzji.
41. W celu zachowania praw i wolności, a także obiektywnego charakteru procedury ustawodawca wskazał, że **polecenie wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej. Pozwala na poddanie jej kontroli w ramach procedury ujętej w KPA lub przed sądem administracyjnym**, a w konsekwencji ewentualne wyrugowanie z obrotu prawnego. Finansowanie wykonania poleceń następuje ze środków budżetu państwa. Ostatecznie, podkreślenia wymaga, że w drodze omawianej instytucji polecenia niedopuszczalne było nakazanie dokonania rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także wykonania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń.
42. Wydanie polecenia mogło nastąpić z inicjatywy własnej Prezesa RM lub na wniosek wojewody. Prezes RM nie był zobowiązany do wydania polecenia, decyzja w tym zakresie mogła być wydana w sposób suwerenny i w oparciu o obiektywną ocenę wszystkich dostępnych danych oraz znanych okoliczności.

Aktualny stan prawny

43. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym podjęcie przez Prezesa RM działania w oparciu o art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach wymaga w szczególności:
- (i) wydania decyzji administracyjnej, która zawiera polecenie;



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

(ii) skierowania polecenia do osoby prawnej i jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oraz przedsiębiorcy, a także organów administracji rządowej działających w województwie i państwowych osób prawnych, organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej;

(iii) wydania polecenia w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

44. Zadania Prezesa RM, o których mowa w art. 11 ust. 3 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach wykonuje Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w oparciu o udzielone mu upoważnienie.
45. Ustawodawca zachował omawiane powyżej zasady kontroli decyzji administracyjnej, w której zawarto polecenie oraz ograniczenia przedmiotowe polecenia. Rozszerzeniu, o środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, uległy za to źródła finansowania czynności i działań związanych z wykonaniem poleceń.
46. Odnosząc się do zmiany stanu prawnego należy wskazać, że na mocy art. 102 Ustawy o Szczególnych Instrumentach Wsparcia:

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568) w zakresie: 1) podawania w formie obwieszczenia do wiadomości wyborców informacji, o których mowa w art. 16 § 1; 2) wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania; 3) przekazywania wyborcom informacji, o których mowa w art. 37d § 1; 4) głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a; 5) głosowania przez pełnomocnika; 6) ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart.

47. Oznacza to, że z dniem 18 kwietnia 2020 r., czyli chwilą wejścia w życie Ustawy o Szczególnych Instrumentach Wsparcia, z woli ustawodawcy w polskim systemie prawnym nie istniała norma prawna przyzwalająca wprost na przygotowanie kart



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

- do głosowania. Ostateczna treść ustawy była znana już w dniu 16 kwietnia 2020 r., kiedy Sejm Rzeczypospolitej Polskiej głosował w sprawie poprawek zgłoszonych przez izbę wyższą.
48. Nie należy również tracić z pola widzenia, że w oparciu o art. 99 ww. Ustawy o Szczególnych Instrumentach Wsparcia Poczta Polska uzyskała uprawnienie do podjęcia przygotowań do wyborów prezydenckich: *operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane, o których mowa w zdaniu pierwszym, przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.*
49. **Zastosowanie instytucji z art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach prowadziło więc do urzeczywistnienia możliwości przeprowadzenia Wyborów Prezydenta RP w zarządzonej przez Marszałka Sejmu RP terminie.**

Konkluzje dotyczące decyzji w przedmiocie polecenia

50. Zważywszy na istotną rolę wyborów w demokratycznym państwie prawa, nie należy wykluczać konieczności zastosowania polecenia w trybie art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach do wszelkich działań, które mają na celu umożliwienie przeprowadzenia powszechnych wyborów w każdych warunkach społecznych, gospodarczych lub ekonomicznych.
51. Wybory prezydenckie w swojej klasycznej postaci wymagają zgromadzenia wyborców w lokalu wyborczym co najmniej raz, zaś w przypadku braku rozstrzygnięcia w turze pierwszej – ponownie po upływie dwóch tygodni. **Ze względu na ogłoszony na terytorium kraju stan epidemii przeprowadzenie Wyborów Prezydenta RP w opisany sposób mogło rodzić ryzyko radykalnego wzrostu zachorowań.**



52. Celem normy art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach wydaje się być rozwiązywanie problemów powstałych w związku z epidemią lub w wyniku działań zmierzających do jej zwalczenia. Zasady doświadczenia życiowego wskazują, że nie jest możliwe i uzasadnione, aby w sposób kazuistyczny określać wszystkie przypadki, w których pilna i doraźna interwencja organów państwa może okazać się konieczna.
53. Granicą zastosowania omawianej normy prawnej pozostaje istnienie innej normy prawnej, która reguluje określoną materię wprost. Jest to szczególnie istotne w kontekście spodziewanego wejścia w życie Ustawy dot. Wyborów, która w sposób szczegółowy będzie delegować kompetencje związane z przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych.
54. Tym samym, działania Prezesa Rady Ministrów podjęte na podstawie art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach dokonane były na podstawie i w ramach obowiązującego porządku prawnego. Prezes RM nie przekroczył w nich zakresu swoich kompetencji wskazanych w wyżej wymienionym przepisie prawa.

PODSUMOWANIE

- Prezes RM nie jest organem władzy publicznej, który wykonuje czynności związane z organizacją lub przeprowadzeniem wyborów prezydenckich;
- w świetle podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, Prezes RM nie mógł podjąć zadań zmierzających do przygotowania wyborów prezydenckich, ponieważ kompetencji takich nie przyznano mu w ramach Kodeksu Wyborczego;
- w ramach kompetencji konstytucyjnych oraz ustawowych Prezes RM posiada uprawnienie do nadzorowania działań ministrów odpowiedzialnych za określone działy administracji, w tym w zakresie wykonywanych przez nich działań związanych z procesem wyborczym;



Brysiewicz & Wspólnicy

RADCOWIE PRAWNI

- ustawodawca wprowadził w art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach, instrumenty, którymi Prezes RM mógł posłużyć się w celu przeprowadzenia wyborów prezydenckich w sposób zgodny z prawem;
- działania Prezesa RM podjęte w oparciu o art. 11 Ustawy o Szczególnych Rozwiązaniach (również w brzmieniu uprzednim) dokonane były w ramach obowiązującego porządku prawnego. Co więcej, decyzje te, jako niezaskarżone w administracyjnym bądź sądowoadministracyjnym trybie kontroli, pozostają w mocy i są wiążące dla wskazanych w nich stron.

Jan Sakławski

Radca prawny / Wspólnik

