

Warszawa, 16 kwietnia 2020

Dr Krzysztof Wąsowski
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji
Instytut Prawa Akademii Sztuki Wojennej

Ekspertyza prawna

dot. możliwości wydania przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, ust. 3 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 (Dz. U. poz. 374, 567 i 568) polecenia:

- 1) Poczcie Polskiej S.A. z siedzibą przy ul. Rodziny Hiszpańskich 8, 00-940, Warszawa, wpisanej do rejestru przedsiębiorców przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod nr KRS: 0000334972,**
- 2) Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych Spółka Akcyjna z siedzibą przy ul. Sanguszki 1, 00-222 Warszawa, wpisanej do rejestru przedsiębiorców przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod nr KRS: 0000062594.**

I. Uwagi wstępne

8 marca 2020 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: specustawa). Koncentrowała się ona na regulacjach z zakresu zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

Podejmowane, na podstawie powyżej wskazanej specustawy, przez władze publiczne działania prewencyjne, minimalizujące rozprzestrzenianie się COVID-19, obejmujące m.in. kwarantannę osób mających kontakt z zakażonymi, zamykanie placówek, czy też odwoływanie wydarzeń i imprez masowych, w konsekwencji wymagały wprowadzenia dalszych szczególnych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym zaistniałej sytuacji.

W związku z rozszerzeniem zakresu specustawy w dniu 31 marca 2020r. tj. wejściem w życie ustawy 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 2020r. poz. 568), koniecznym było doprecyzowanie pojęcia „przeciwdziałanie COVID-19” poprzez wskazanie, że czynności te dotyczą również zwalczania skutków społeczno-gospodarczych choroby.

Specustawa w obecnym kształcie określa zatem w szczególności zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się choroby, zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania tej choroby.

Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z przytoczonym powyżej uzasadnieniem specustawy regulacje miały wychodzić naprzeciw wszystkim sytuacjom w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u ludzi, i wprowadzić niezbędne mechanizmy działania.

Mając na uwadze powyżej przytoczone uzasadnienie do specustawy, zawarte w analizowanym wniosku, działania zmierzające do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym – w szczególności wskazane przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych – bezwzględnie należy uznać za działania związane bezpośrednio ze zwalczaniem i zapobieganiem COVID-19.

Przeprowadzenie wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym w sposób bezsprzeczny wpływa bowiem na ograniczenie liczby zachorowań lub też ich skutków na terytorium kraju¹. Tym samym działania Prezesa Rady Ministrów podejmowane na podstawie specustawy, prowadzące do zapewnienia techniczno-organizacyjnych narzędzi przeprowadzenia takich wyborów, wypełniają założenia i cele tej ustawy.

II. Kompetencja Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń w trybie art. 11 ust. 2 specustawy

Zgodnie z art. 11 ust. 2 specustawy: *Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one*

¹ Por. publiczne wypowiedzi Ministra Zdrowia m.in. <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-minister-zdrowia-lukasz-szumowski-o-glosowaniu-korespondencyjnym-4550373>.

natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

Z kolei treść przepisu art. 1 ust. 1 pkt 2 specustawy wskazuje: *ustawa określa zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej.* Jak już zostało podniesione powyżej w niniejszym stanowisku, przez „przeciwdziałanie COVID-19” rozumie się wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby. Dodatkowo należy zauważyć, że celem specustawy (wynikającym już z samego jej tytułu) jest przeciwdziałanie i zwalczanie wszelkich **sytuacji kryzysowych** wywołanych epidemią, a niewątpliwie w taką sytuację wpisuje się konieczność przeprowadzenia w konstytucyjnym terminie wyborów prezydenckich, przy zachowaniu maksymalnego bezpieczeństwa obywateli chcących skorzystać ze swoich konstytucyjnych uprawnień wyborczych. Jak podkreślono wyżej w przestrzeni publicznej zdecydowanie przeważa stanowisko (prezentowane także przez organy administracji publicznej działające w zakresie ochrony zdrowia), że wybory korespondencyjne stanowią najbezpieczniejszy sposób – z punktu widzenia przeciwdziałania skutkom wywołanym i wciąż wywoływanym przez COVID-19 – realizacji konstytucyjnych zadań demokratycznego państwa prawnego w aspekcie przeprowadzenia wyborów prezydenckich.

Sama treść cytowanego wyżej art. 11 ust. 2 specustawy, nie ogranicza Prezesa Rady Ministrów ani proceduralnie (może wydać polecenie z własnej inicjatywy), ani przedmiotowo co do treści takiego polecenia². Rekonstruując treść kompetencji Premiera (z treści analizowanego art. 11 ust. 2 w powiązaniu z poprzedzającym go ust. 2 tego artykułu) ma on uprawnienie i jednocześnie obowiązek³ wydawać polecenia we wszelkim zakresie⁴ mającym związek z przeciwdziałaniem COVID-19. Ustawodawca wyraźnie treść (zakres) takiego polecenia pozostawił organowi wydającemu decyzję. Taka konstrukcja treści rozstrzygnięcia administracyjnego wręcz łudząco przypomina klasyczną postać „uznania administracyjnego” szczegółowo omówionego w doktrynie prawa administracyjnego⁵.

W aspekcie podmiotowym polecenie Prezesa Rady Ministrów wydane w formie decyzji administracyjnej może być skierowane także do podmiotów znajdujących się poza ustrojowo oznaczonym kręgiem organów administracji publicznej, w tym także do przedsiębiorców. Oznacza to zatem, że **polecenie wydane przez Premiera w trybie art. 11 ust. 2 specustawy może być adresowane zarówno do spółki Poczta Polska S.A. jak i do spółki Polska**

² Jedyne ograniczenie dotyczy jedynie kręgu podmiotów, wobec których może być wydane: „...inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców”

³ O doktrynalno-prawnych aspektach zakresu pojęcia kompetencji organu administracji publicznej zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 70 i n.

⁴ Na marginesie zwracam tylko uwagę, że ustawodawca nie używa w konstruowanej przezeń normy kompetencyjnej odniesienia, że chodzi o takie działania, które miałyby jedynie „bezpośredni” związek z przeciwdziałaniem COVID-19, co wydaje się logiczne, gdyż obecny stan wiedzy nie pozwala stwierdzić jakie działania „bezpośrednio” przeciwdziałają tej epidemii a jakie tylko „pośrednio” (i w jakim zakresie), a jakie są wobec takiego przeciwdziałania w pełni „indyferentne”.

⁵ Zob. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

Wytwórnia Papierów Wartościowych S. A. w Warszawie. Z kolei wyznaczenie w tych poleceniach (decyzjach administracyjnych) konkretnych działań winno określać zakres zadań, które te spółki winny wykonać w związku z działaniami odnoszącymi się do „technicznego” oraz „organizacyjnego” wsparcia organów wyborczych, przy przeprowadzeniu najbliższych wyborów prezydenckich w systemie korespondencyjnym.

Dodatkowym argumentem, za realizacją kompetencji Premiera wynikającą z cytowanego art. 11 ust. 2 specustawy, jest fakt, że w parlamencie nie zakończył się jeszcze proces legislacyjny uchwalonej przez Sejm RP ustawy w dniu z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.⁶, który został skierowany do Senatu RP na podstawie art. 52 Regulaminu Sejmu, a jego ewentualne wejście w życie przewidywane jest tuż przed wyznaczoną datą wyborów prezydenckich. W tej sytuacji zwłoka w przygotowaniu techniczno-organizacyjnych narzędzi do przeprowadzenia wyborów mogłaby doprowadzić do niemożności ich przeprowadzenia, a przez to mogłaby rodzić odpowiedzialność prawną piastunów organów administracji publicznej odpowiedzialnych za sprawne przeprowadzenie wyborów.

III. Uwarunkowania Kodeksu Wyborczego

Mając na uwadze obowiązujące przepisy wyborcze⁷ wyżej wspomniana decyzja administracyjna Prezesa Rady Ministrów winna respektować ustawowo przyznane kompetencje organom wyborczym⁸.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przedstawione do wykonania niniejszej ekspertyzy materiały, zawierały projekty dwóch decyzji administracyjnych zawierających polecenia wydane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 specustawy.

Jeden z projektów został zaadresowany na spółkę Poczta Polska S.A. i zawierał następującą treść polecenia:

(...) polecam 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 kadrowych (...)

Drugi z projektów został adresowany na spółkę Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. i zawierał następującą treść polecenia:

⁶ Druk Sejmowy nr 328.

⁷ Zob. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jednolity z 2019, poz. 684 ze zm.); dalej: KW.

⁸ Por. Dział II KW.

(...) polecam Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych Spółka Akcyjna (...) – realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających 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. (...)

W obu przypadkach widać wyraźnie, że zadanie obejmuje czynności techniczno-organizacyjne niezbędne do zapewnienia organom wyborczym skutecznego przeprowadzenia procesu wyborczego w sytuacji, gdyby jeszcze przed datą wyborów weszły w życie przepisy nakazujące korespondencyjny sposób głosowania. Jest uzasadnione, ponieważ w przypadku, gdyby nie podjęto stosownych działań „technicznych” teraz (przed wejściem w życie zmian w prawie wyborczym) to po rozpoczęciu obowiązywania projektowanych zmian rozpoczęcie przygotowań techniczno-organizacyjnych do głosowania korespondencyjnego, stałoby się niewykonalne – co z kolei mogłoby rodzić uzasadnione podejrzenia zaniedbań organów administracji publicznej.

Obecnie obowiązujące prawo wyborcze ustanawia hierarchię organów wyborczych, na których czele stoi Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), która *jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum*⁹. Katalog zadań PKW zawiera art. 160 § 1 KW, z którego wyraźnie wynika, że PKW wykonuje wszelkie zadania o charakterze prawno-organizacyjnym związanym z procesem wyborczym. Jednakże PKW nie posiada kompetencji do realizacji technicznych aspektów przygotowania narzędzi do sprawnego przeprowadzenia procesu wyborczego¹⁰.

W cytowanych treści projektów „poleceń” skierowanych do obu spółek, zawarte zostały zadania o charakterze „usługowym”, techniczno – organizacyjnym wobec całego procesu wyborczego. Zadania te będą jedynie zabezpieczać możliwość przeprowadzenia korespondencyjnego najbliższych wyborów a ich skutki (w postaci przygotowania odpowiednich druków, czy też zaplecza organizacyjnego i technicznego dostarczenia materiałów do głosowania korespondencyjnego wyborcom, a następnie ich odbiór i przekazanie stosownym organom wyborczym) będą mogły być wykorzystane do sprawnego przeprowadzenia procesu wyborczego przez stosowne, uprawnione organy wyborcze.

⁹ Zob. art. 157 § 1 KW.

¹⁰ Jako przykład można wskazać choćby treść art. 41a § 3 KW przyznającego PKW kompetencję do określania wzoru urn wyborczych które, jednakże są wykonane przez inne podmioty (nieokreślone w Kodeksie). Podobnie zgodnie z art. 160 § 1 pkt. 6 KW, PKW ma kompetencję do „ustalanie wzorów urzędowych formularzy oraz druków wyborczych, a także wzorów pieczęci organów wyborczych niższego stopnia” co, jednakże nie nakłada na ten organ „technicznego” wykonania tych narzędzi. Wyraźnym scedowaniem kompetencji (przykładem dekoncentracji kompetencji) z PKW na jednostki Samorządu Terytorialnego jest art. 156 § 1 KW nakładający na nie obowiązek zapewnienia obsługi i techniczno-materialnych warunków pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy, powiatu lub województwa. Z kolei same czynności techniczne jednostki te mogą zlecać także innym podmiotom wykonującym wobec nich jedynie funkcję „usługową” („służebną”).

IV. Zagadnienia proceduralne decyzji administracyjnej w zakresie przedmiotowego polecenia

Specustawa przewiduje w treści art. 11 ust. 2, że polecenie Prezesa Rady Ministrów ma przybrać formę decyzji administracyjnej, której stroną (lub stronami) będzie wybrany przez organ wydający decyzję podmiot (lub podmioty). W świetle przedstawionych na rzecz niniejszej ekspertyzy projektów decyzji, ich adresatami będą podmioty gospodarcze, co jest dopuszczalne w świetle przytaczanego przepisu. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) każda decyzja administracyjna rozstrzyga sprawę administracyjną o indywidualnym charakterze, skierowaną do konkretnie oznaczonego podmiotu¹¹. Stąd też stronami takich decyzji będą jedynie ich adresaci.

Nie ulega wątpliwości, że art. 28 KPA stanowi, że „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że chodzi o interes prawny, który jest bezpośrednio (a nie jedynie „pośrednio”) związany z danym podmiotem¹². Mając tą fundamentalną zasadę na względzie, nie da się zasadnie stwierdzić, że w przypadku decyzji – polecenia Prezesa Rady Ministrów, stroną w takim postępowaniu administracyjnym (a tym samym adresatem decyzji) będzie każdy, którego choćby pośrednio miałyby dotknąć skutki działań podmiotów wykonujących (realizujących) takie polecenie. Zdecydowanie takie stanowisko należy odrzucić jako bezpodstawną „nadinterpretację” treści art. 28 KPA. W przypadku decyzji wydanych w trybie art. 11 ust. 2 specustawy, przmiot strony będzie przysługiwał jedynie zobowiązanym danym poleceniem podmiotom (w analizowanym przypadku będą to wskazane spółki).

Decyzja zawierająca polecenie Premiera nie wymaga uzasadnienia¹³. Co dodatkowo wzmaga tezę o jej „uznaniowości”. Decyzja ta jest także „natychmiast wykonalna” (przysługuje jej ex lege rygor natychmiastowej wykonalności)¹⁴. W treści tej decyzji Premier może wskazać wybranego przezeń (znowu cecha „uznaniowości”) ministra „odpowiedzialnego za zawarcie umowy”¹⁵ na podstawie, której będą realizowane zadania określone w decyzji¹⁶. Tym samym decyzja stanowi podstawę prawną do zawarcia umowy na realizację nałożonych w jej treści zadań.

Z mocy ustawy swoiste upoważnienia administracyjne do wydawania takich decyzji¹⁷ w imieniu Prezesa Rady Ministrów otrzymał Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który tym samym został ustawowo zobowiązany do realizacji tych kompetencji.

¹¹ Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7 i n.

¹² Por. m.in. W. Dawidowicz, *Zarys...* Ibidem; A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

¹³ Zob. art. 11 ust. 2 zd. 2 in fine specustawy.

¹⁴ Zob. art. 11 ust. 2 zd. 2 specustawy.

¹⁵ Zob. 11 ust. 2a specustawy.

¹⁶ Zob. art. 11 ust. 3 specustawy.

¹⁷ Zob. art. 11 ust. 2b specustawy.

V. Konkluzje

Wydanie polecenia przez Prezesa Rady Ministrów zgodnie z analizowanym wnioskiem, w oparciu o regulację zawartą w art. 11 ust 2 specustawy, należy ocenić jako działanie konieczne, niezbędne i wyjątkowe, ukierunkowane bezpośrednio na zwalczanie i zapobieganie epidemii. Stan epidemii podczas którego przeprowadzone mają zostać wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, niewątpliwie uzasadnia wykorzystanie wprowadzonej w specustawie możliwości interwencji Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z przytoczonym już uzasadnieniem do specustawy, zamiarem ustawodawcy było stworzenie **regulacji wychodzącej naprzeciw wszystkim sytuacjom w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u ludzi, i wprowadzić niezbędne mechanizmy działania.**

Przedstawione w ramach niniejszej ekspertyzy projekty decyzji administracyjnych, realizują dyspozycję zawartą w treści art. 11 ust. 2 oraz ust. 2a i ust. 3 specustawy. Nie naruszają przy tym obowiązujących przepisów powszechnie obowiązującego prawa (w tym w szczególności ani norm wynikających z postanowień Kodeksu Wyborczego ani Kodeksu postępowania administracyjnego).

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Andrzej W. Wronski'. The signature is written in a cursive style with a large, sweeping initial 'A'.

