
OPINIA PRAWNA
W PRZEDMIOCIE OBOWIĄZKÓW PREZESA RADY MINISTRÓW W PROCESIE WYBORCZYM W
STANIE EPIDEMII

I. WPROWADZENIE

Niniejsza opinia prawna (dalej jako: „**Opinia**”) została sporządzona przez kancelarię RKKW – KWAŚNICKI, WRÓBEL & Partnerzy – Radcowie prawni i Adwokaci sp. p. z siedzibą w Warszawie (dalej jako: „**Kancelaria**”) na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej jako: „**Zlecający**”). Otrzymane zlecenie obejmowało sporządzenie ekspertyzy prawnej w zakresie obowiązków Prezesa Rady Ministrów w procesie wyborczym w stanie epidemii. Ze względu na wyznaczony krótki termin sporządzenia ekspertyzy w ramach niniejszej Opinii dokonano analizy prawnej obejmującej wyłącznie następujące kwestie:

- 1) Analiza podstaw prawnych (i) decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16.04.2020 r. (znak BPRM.4820.2.4.2020), dotyczącej polecenia Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wykonaniu druku kart do głosowania oraz innych druków niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku oraz (ii) decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16.04.2020 r. (znak BPRM.4820.2.3.2020), dotyczącej polecenia Poczty Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie korespondencyjnym (ww. decyzje dalej łącznie jako: „**Decyzje Prezesa Rady Ministrów**”);
- 2) Wskazanie ewentualnych działań, jakie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi mógłby dodatkowo podjąć Prezes Rady Ministrów w celu zapewnienia bezpieczeństwa wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie obowiązywania stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

II. WNIOSKI

Przeprowadzona poniżej analiza prawna prowadzi do następujących wniosków:

Ad. 1.

1. *Zdaniem autorów niniejszej opinii uzasadnione względą przemawiają za uznaniem, że art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19 stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę prawną Decyzji Prezesa Rady Ministrów. Przepis ten został wprowadzony w celu umożliwienia organizowania w sposób niezwłoczny działań podmiotów w celu zapobiegania COVID-19. Z uwagi na to, że przeprowadzenie wyborów poprzez głosowanie w lokalach wyborczych stanowiło zagrożenie mogące skutkować zwiększeniem poziomu zakażeń SARS CoV-2, istniała podstawa do zastosowania art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19. Dodatkowo Decyzje Prezesa Rady Ministrów wydają się realizować cel polegający na zmniejszeniu ryzyka zakażeń oraz ochrony zdrowia publicznego, ponieważ wobec procedowanego wówczas w Parlamencie Projektu ustawy o zasadach przeprowadzania wyborów zmierzały one do*

zapewnienia realizacji ewentualnych uchwał organów wyborczych, pozwalających na przeprowadzenie wyborów w sposób możliwie jak najmniej zagrażający zdrowiu obywateli. Polecenia wydane przez Prezesa Rady Ministrów mieściły się również w zakresie przedmiotu działalności adresatów i nie wskazują na możliwość naruszenia jakichkolwiek ich interesów.

2. *Decyzje Prezesa Rady Ministrów skierowane do Poczty Polskiej S.A. oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. nie dotyczą czynności związanych z organizacją wyborów, o których mowa w Kodeksie wyborczym, zastrzeżonych do kompetencji innych organów. Decyzje te zawierały jedynie polecenie podjęcia działań przygotowawczych i samodzielnie nie mogły stanowić lub zastępować czynności dotyczących organizacji wyborów. W szczególności nie określały one treści, czasu i sposobu przeprowadzenia czynności dotyczących przeprowadzania wyborów w trybie głosowania korespondencyjnego. Dlatego zdaniem autorów niniejszej opinii stanowiły one wyłącznie przygotowanie pomocy organizacyjnej dla ewentualnych działań organów wyborczych, a nie ich zastępowanie.*

Ad. 2.

3. *W świetle obecnie obowiązujących przepisów prawa wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej mogłyby się odbyć w trybie mieszanym, tj. w sposób tradycyjny oraz drogą korespondencyjną. W dniu 09.05.2020 r. wejdą jednak w życie przepisy Ustawy o zasadach przeprowadzenia wyborów. Zgodnie z jej przepisami wybory mają odbyć się wyłącznie w trybie korespondencyjnym.*
4. *Prezes Rady Ministrów może podjąć działania zwiększające bezpieczeństwo wyborów przeprowadzanych korespondencyjnie. Źródłem uprawnień Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie będzie art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19 upoważniający Prezesa Rady Ministrów do wydania określonym podmiotom poleceń w formie decyzji. Biorąc jednak pod uwagę szczegółową regulację Ustawy o zasadach przeprowadzenia wyborów oraz krótki termin wyznaczony na sporządzenie niniejszej opinii, trudno byłoby wskazać dodatkowe działania w powyższym zakresie.*

III. PODSTAWY OPRACOWANIA OPINII

A. Podstawy prawne Opinii

Niniejsza Opinia sporządzona została na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, w szczególności:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), dalej jako: „**Konstytucja**”;
- 2) Ustawa z dnia 02.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz

wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020, poz. 374), dalej jako: „**Ustawa o zapobieganiu COVID-19**”;

- 3) Ustawa z 31.03.2020 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.2020.568), dalej jako: „**Ustawa zmianie ustawy o zapobieganiu COVID-19**”;
- 4) Ustawa z dnia 23.11.2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018, poz. 2188), dalej jako: „**Prawo pocztowe**”;
- 5) Ustawa z dnia 05.01.2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019, poz. 684 ze zm.), dalej jako: „**Kodeks wyborczy**”;
- 6) Ustawa z dnia 05.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019, poz. 1239), dalej jako: „**Ustawa o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń**”;
- 7) Ustawa z dnia 05.09.2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz.U. z 2019, poz. 261), dalej jako: „**Ustawa o komercjalizacji Poczty Polskiej**”;
- 8) Ustawa z dnia 08.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019, poz. 1171), dalej jako: „**Ustawa o Radzie Ministrów**”;
- 9) Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020, poz. 256), dalej jako: „**KPA**”;
- 10) Ustawa z dnia 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019, poz. 1464), dalej jako: „**Ustawa o wojewodzie**”;
- 11) Ustawa z dnia 04.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019, poz. 945), dalej jako: „**Ustawa o działach administracji rządowej**”;
- 12) Ustawa z dnia 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. z 2017, poz. 1897), dalej jako: „**Ustawa o stanie kłęski żywiolowej**”;
- 13) Ustawa z dnia 17 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695), dalej jako „**Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia**”;
- 14) Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 695), dalej jako „**Ustawa o zasadach przeprowadzenia wyborów**”;
- 15) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 02.05.2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U.2020.792), dalej jako „**Rozporządzenie z 02.05.2020 r.**”.

B. Dokumenty poddane analizie

Przy przygotowaniu Opinii uwzględniono następujące dokumenty:

- 1) Decyzję Prezesa Rady Ministrów z 16.04.2020 r. znak BPRM.4820.2.4.2020,
- 2) Decyzję Prezesa Rady Ministrów z 16.04.2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020,
- 3) Wydruk odpowiadający odpisowi aktualnemu z KRS spółki Poczta Polska S.A.,
- 4) Wydruk odpowiadający odpisowi aktualnemu z KRS spółki Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A.

IV. STAN FAKTYCZNY

1. W dniu 16.04.2020 r. Prezes Rady Ministrów wydał decyzję znak BPRM.4820.2.3.2020, w której polecił Poczcie Polskiej S.A. (dalej jako: „**Poczta Polska**”) 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 (dalej jako: „**Decyzja I**”).
2. Jednocześnie, w Decyzji I, Prezes Rady Ministrów wyznaczył ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z Poczta Polska, zgodnie z treścią polecenia oraz wskazał, że finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez Poczta Polska w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z Poczta Polska. W przypadku odmowy zawarcia przez Poczta Polska umowy dotyczącej realizacji zadań objętych Decyzją I zastrzeżono w niej, że staje się ona natychmiast wymagalna i stanowi podstawę do egzekwowania realizacji polecenia nią objętego.
3. W dniu 16.04.2020 r. Prezes Rady Ministrów wydał również decyzję znak BPRM.4820.2.4.2020, w której polecił Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. (dalej jako: „**PWPW**”) 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. (dalej jako: „**Decyzja II**”).
4. Jednocześnie, w Decyzji II, Prezes Rady Ministrów wyznaczył ministra do spraw wewnętrznych, jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PWPW, zgodnie z treścią polecenia oraz wskazał, że finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez PWPW w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części

budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz na podstawie umowy PWPW umowy dotyczącej realizacji zadań objętych Decyzją II zastrzeżono w niej, że staje się ona natychmiast wymagalna i stanowi podstawę do egzekwowania realizacji polecenia nią objętego. Poczta Polska i PWPW są spółkami, w których jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa.

V. ANALIZA PRAWNA

A. Podstawy prawne Decyzji Prezesa Rady Ministrów skierowanych do Poczty Polskiej i PWPW

(i) Podstawy prawne Decyzji Prezesa Rady Ministrów

1. Decyzje Prezesa Rady Ministrów z 16.04.2020 r. skierowane do Poczty Polskiej i PWPW miały formę decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4) KPA „*Decyzja zawiera powołanie podstawy prawnej*”. W Decyzjach Prezesa Rady Ministrów ich podstawa prawna została jednoznacznie wskazana. Podstawą tą jest art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19, w wersji obowiązującej do 18.04.2020 r. Zgodnie z tym przepisem: „*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 natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia*”. Kolejne zmiany art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19 weszły w życie po wydaniu Decyzji Prezesa Rady Ministrów, dlatego nie mają do nich bezpośredniego zastosowania.
2. Samo wskazanie w treści decyzji podstawy prawnej nie oznacza, że oparta jest ona tylko i wyłącznie na tej podstawie¹. W przypadku analizowanych Decyzji Prezesa Rady Ministrów powołany w nich art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19 należy natomiast uznać za ich wyłączną podstawę prawną. Rozstrzygnięcie zawarte w tych Decyzjach dotyczy bowiem polecenia realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19. Kompetencja Prezesa Rady Ministrów do wydawania takich poleceń wynika wyłącznie z art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19.
3. Decyzje Prezesa Rady Ministrów nie opierały się na innych przepisach, w tym w szczególności w przepisach Kodeksu wyborczego, bowiem kompetencje Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do procesu przeprowadzania wyborów na dzień 16.04.2020 r. były stosunkowo ograniczone i dotyczyły przede wszystkim organizacji wyborów samorządowych. Dodatkowo sama treść Decyzji Prezesa Rady Ministrów nie stanowiła

¹ Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 05.01.2018 r., sygn. akt I OSK 717/15 Lex nr 2432685 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13.12.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 824/18, Lex nr 2617244.

czynności zastrzeżonych dla organów wyborczych. Decyzje te dotyczyły bowiem polecenia określonym osobom prawnym dokonania czynności o charakterze, przede wszystkim, przygotowawczym.

4. W przypadku Decyzji I polecenie dotyczyło podjęcia i realizacji niezbędnych czynności, zmierzających do „przygotowania przeprowadzenia wyborów”. Jako przykłady takich czynności wskazano „przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”. Wymienione działania nie stanowiły więc żadnej z czynności zastrzeżonych dla organów wyborczych lub przez nich zarządzanych. Treść czynności wskazanych w Decyzji I była przy tym określona ogólnie, a ich szczegółowa identyfikacja oraz ocena ich realizacji została *de facto* pozostawiona uregulowaniu w umowie pomiędzy właściwym ministrem a adresatem decyzji. Polecenie to miało więc charakter kierunkowy i określało jedynie cel, który miał być zrealizowany przez Poczta Polską, tj. przygotowanie do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, a nie listę czynności, które miały być podjęte na potrzeby realizacji tego celu. Polecenie nie zawierało również terminu jego wykonania.
5. Analogiczny był charakter polecenia zawartego w Decyzji II, skierowanej do PWPW. Decyzja ta zawierała polecenie „wydrukowania 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.”. Polecenie zawarte w tej decyzji było bardziej szczegółowe niż w Decyzji I oraz wskazywało określone czynności z zakresu drukowania m.in. kart do głosowania. Pomimo tego wydaje się, że nie stanowiło ono czynności, o której mowa w przepisach prawa wyborczego. W szczególności nie stanowiło ono zarządzenia wydruku kart wyborczych, o którym mowa w art. 307 Kodeksu wyborczego.
6. W stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania Decyzji zarządzenie druku kart do głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej było czynnością zastrzeżoną dla Państwowej Komisji Wyborczej. Zarządzenie wydruku nie jest przy tym aktem władczym skierowanym do określonego podmiotu, ale ma na celu wiążące uregulowanie treści kart do głosowania, ich parametrów, nakładu oraz sposobu ich dystrybucji². Decyzja II nie zawierała żadnego z tych elementów. Wydanie w niej polecenie nie zawierało żadnej informacji dotyczącej treści kart do głosowania i innych dokumentów, które miały być wydrukowane przez PWPW. Samodzielnie Decyzja II nie mogła więc spowodować realizacji czynności związanych z wydrukiem jakichkolwiek dokumentów. W związku z tym podstawą Decyzji II nie jest art. 307 Kodeksu wyborczego i przepis ten nie może również stanowić podstawy do oceny zgodności z

² Por. np. Uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 11.05.2015 r. w sprawie zarządzenia druku kart do głosowania w ponownym głosowaniu w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24.05.2015 r. (M.P. 2015, poz. 408).

prawem tej decyzji. Decyzja II nie ograniczała również kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, ale zmierzała do szybszej realizacji zarządzeń tego organu wyborczego.

7. Jednocześnie wraz z wejściem w życie Ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, stosowanie do jej art. 102 pkt. 3) w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart. Wobec powyższego Państwowa Komisja Wyborcza utraciła kompetencje w przedmiotowym zakresie.
- (ii) **Wykładnia art. 11 Ustawy o zapobieganiu COVID-19**
8. Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP „*Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych*”. Realizacją tego obowiązku są przepisy Ustawy o zapobieganiu COVID-19. Zostało to potwierdzone w uzasadnieniu projektu tej ustawy, w którym wskazano, że „*W związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2 istnieje konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego stanowiące uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.). [...] przedkładane regulacje wychodzą naprzeciw wszystkim sytuacjom w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u ludzi i wprowadzają niezbędne mechanizmy działania*”.
 9. W ramach Ustawy o zapobieganiu COVID-19 przewidziano szereg rozwiązań mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS CoV-2 oraz zmniejszenie jego niekorzystnych skutków. Jednym z tych rozwiązań jest przyznanie Prezesowi Rady Ministrów oraz wojewodom kompetencji do wydawania poleceń. Przyznanie tej kompetencji uzasadniono w projekcie ustawy, wskazując, że następuje to „*[w] celu sprawniej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19*”.
 10. Podział kompetencji do wydawania poleceń pomiędzy wojewodami a Prezesem Rady Ministrów zostało przeprowadzony w ten sposób, że wojewoda uzyskał uprawnienie do wydawania poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie oraz państwowe i samorządowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a dla Prezesa Rady Ministrów zostało zastrzeżone wydawanie poleceń obowiązujących wszystkie inne osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.
 11. Treść art. 11 Ustawy o zapobieganiu COVID-19 oraz uzasadnienie projektu ustawy, która wprowadzała ten przepis wyraźnie wskazują na to, że miał on umożliwić organom władzy publicznej szybkie reagowanie na zmieniającą się sytuację związaną z epidemią, poprzez wdrażanie niezbędnych działań, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19. Przepis ten jest przy tym wykorzystywany, właśnie w celu szybkiego reagowania

i zarządzania sytuacją kryzysową związaną z epidemią SARS CoV-2, o czym świadczą akty wydane na jego podstawie, które dotyczyły np. wsparcia domów pomocy społecznej³, zawieszenia działalności placówek wsparcia dziennego i warsztatów terapii zajęciowej⁴, przekazania informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci abonentów lub użytkowników podlegających nadzorowi epidemiologicznemu, kwarantannie, hospitalizacji lub izolacji⁵.

12. W Ustawie o zapobieganiu COVID-19 jednoznacznie wskazano, że art. 11 tej ustawy ma charakter przepisu epizodycznego i został uchwalony jedynie na określony czas, który można powiązać z okresem zwalczania COVID-19. Wynika to z art. 36 ust. 1 Ustawy o zapobieganiu COVID-19, zgodnie z którym przepisy m.in. art. 10-11lc tracą moc po upływie 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

(iii) Polecenia jako forma działania administracji publicznej

13. Omawiając podstawę Decyzji Prezesa Rady Ministrów, którą jest art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19, należy również podkreślić, że przepis ten opiera się na instytucji tzw. poleceń. Jest to jedna z form działalności administracji publicznej, która funkcjonuje w polskim systemie prawnym i również w ramach innych ustaw jest zastrzeżona dla wojewodów i ministrów. Uprawnienia do wydawania poleceń wynikają m.in. z art. 34a Ustawy o Radzie Ministrów, art. 25 Ustawy o wojewodzie, art. 46d ust. 1 Ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń oraz art. 13 Ustawy o stanie klęski żywiołowej. Polecenia, o których mowa w tych przepisach, są adresowane do organów administracji lub jednostek organizacyjnych. Takie polecenia mają charakter indywidualny. Nie rozstrzygają one jednak sprawy administracyjnej, ale są zbliżone do aktów kierownictwa.
14. Opisywane polecenia istotnie różnią się od poleceń służbowych. W doktrynie prawa administracyjnego wskazywane jest, że np. polecenia wojewody, o których mowa w art. 25 Ustawy o wojewodzie „*adresowane są nie do indywidualnych pracowników, lecz do organów administracyjnych. Niektóre z tych organów nie są podległe organizacyjnie wojewodzie (organy rządowej administracji niezespólonej), a nawet nie wchodzą w skład tej samej co wojewoda struktury ustrojowej (organy samorządu terytorialnego)*”⁶.
15. Funkcję poleceń jest organizowanie działań podmiotów w celu realizacji określonego celu. M. Kasiński stwierdza, że za pomocą poleceń wojewoda „*nie może poszerzać lub zwężać zakresu zadań organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Może natomiast władczo konkretyzować cel i sposób działania w ramach z mocy ustaw ciążących na tych organach obowiązków. Może również nakazywać podjęcie określonych działań w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli*”⁷. Powyższe

³ Polecenie Wojewody Małopolskiego z 10.04.2020 r. nr 38/2020, znak sprawy WN-IV.0121.20.2020.

⁴ Polecenie Wojewody Małopolskiego z 24.04.2020 r. nr 49/2020, znak sprawy

⁵ Decyzja Prezesa Rady Ministrów z 24.03.2020 r. nr BPRM.222.22.19.2020 (1).

⁶ M. Kasiński *Wojewoda jako twórca prawa wewnętrznego* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.). *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, LEX, 2012.

⁷ *Idem*.

potwierdzają również R. Hauser i A. Błaś wskazując, że polecenia wojewody mają na celu „zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa, utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz w celu zwalczania i usuwania skutków tych zagrożeń. Polecenia, o których mowa wyżej, wojewoda może wydawać także w sytuacjach kryzysowych, w rozumieniu ustawy z 26.4.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym”⁸.

(iv) Treść i cel Decyzji Prezesa Rady Ministrów w kontekście wykładni art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19

16. Uwzględniając przedstawioną analizę dotyczącą art. 11 ust. 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19 wydaje się, że Decyzje Prezesa Rady Ministrów mieściły się w zakresie kompetencji przyznanych mu na podstawie tego przepisu i realizowały jego funkcję. Decyzje Prezesa Rady Ministrów zostały bowiem wydane w związku z nagłą potrzebą, mającą źródło w zagrożeniu związanym z epidemią SARS CoV-2 i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się zakażeń. Przykład innych krajów, w tym np. Francji, może świadczyć o istnieniu ryzyka zwiększenia poziomu zakażeń w przypadku przeprowadzenia wyborów powszechnych poprzez głosowanie w lokalach wyborczych.
17. Pomimo, że przeprowadzenie wyborów należy do organów wyborczych, to jednak nie wyłącza to konieczności realizowania w czasie wyborów obowiązków nałożonych na inne organy, a wynikających m.in. z przepisów dotyczących ochrony zdrowia obywateli. Dlatego przepisy Ustawy o zapobieganiu COVID-19 i ich cel, związany z minimalizowaniem zagrożenia dla zdrowia publicznego oraz zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS CoV-2, również znajdują zastosowanie przy organizacji wyborów w zakresie, który nie jest wyłączony przez przepisy Kodeksu wyborczego.
18. W tym kontekście należy wskazać, że Prezes Rady Ministrów nie ma możliwości podejmowania decyzji o trybie przeprowadzania głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej. Nie oznacza to jednak, że nie może on wspierać działalności organów wyborczych w zakresie, w jakim wiązałoby się to z realizacją zadań dotyczących ochrony zdrowia i zapobiegania COVID-19. W dniu wydania Decyzji Prezesa Rady Ministrów nie było podstawy prawnej do przeprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego. W ramach procesu ustawodawczego został jednak w tym czasie uchwalony przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Projekt ustawy o zasadach przeprowadzania wyborów. Dodatkowo głosowanie korespondencyjne wydawało się na dzień wydawania Decyzji Prezesa Rady Ministrów jedynym sposobem na

⁸ R. Hauser i A. Błaś [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 292. Por. również G. Kubalski, *Poradnik dla samorządowców – wojewoda a jst w warunkach Covid-19*, Lex/el. 2020.

przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyznaczonym terminie, bez narażania znacznej części obywateli na zakażenie SARS CoV-2. Dlatego istnieją podstawy do uznania podjęcia przez Prezesa Rady Ministrów działań, które przygotowywały odpowiednie organy i jednostki do odbycia wyborów w trybie głosowania korespondencyjnego, za racjonalne i uzasadnione. Wobec terminu wyborów, wyznaczonego na 10.05.2020 r., bezczynność w zakresie zapewnienia należytej ochrony zdrowia obywateli była niewskazana, bowiem mogła prowadzić do spóźnionej reakcji i braku możliwości należytego ich przygotowania.

19. Należy również podkreślić, co zostało już wskazane wcześniej, że polecenia wydane w Decyzjach Prezesa Rady Ministrów miały charakter przygotowawczy i nie określały konkretnych działań, które miałyby na ich podstawie zostać przeprowadzone. Dlatego stanowiły one raczej informację dla adresatów tych decyzji, co do tego, że może być od nich oczekiwana realizacja określonych zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów i powinni się do tego przygotować. Decyzje Prezesa Rady Ministrów stanowiły też dla ich adresatów zapowiedź przedstawienia im propozycji zawarcia umowy, które miały konkretyzować ich obowiązki. Jako takie nie naruszały więc, jak się wydaje, praw podmiotów do których zostały skierowane, tj. Poczty Polskiej oraz PWPW.
20. Polecenia te mieściły się w zakresie działalności ww. adresatów. Zarówno Poczta Polska, jak i PWPW są spółkami, w których jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Z tego względu wybór tych podmiotów i skierowanie właśnie do nich polecenia wydaje się usprawiedliwione. Dodatkowo sam fakt ich skierowania umożliwiał Zarządom Poczty Polskiej oraz PWPW przyjęcie ryzyka gospodarczego poniesienia kosztów związanych z realizacją działań wskazanych w poleceniu, co bez jego wydania mogłoby rozciągać w czasie ewentualne przygotowanie się tych podmiotów do podjęcia zadań przewidzianych w procedowanym wówczas Projekcie ustawy o zasadach przeprowadzania wyborów.

B. Dodatkowe działania Prezesa Rady Ministrów w celu zapewnienia bezpieczeństwa wyborów

21. W świetle obecnie obowiązujących na dzień sporządzania niniejszej opinii przepisów prawa wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej mogłyby się odbyć w trybie mieszanym, tj. w sposób tradycyjny oraz drogą korespondencyjną. W dniu 09.05.2020 r. wejda jednak w życie przepisy Ustawy o zasadach przeprowadzenia wyborów. Zgodnie z jej przepisami wybory mają odbyć się wyłącznie w trybie korespondencyjnym.
22. Prezes Rady Ministrów może podjąć działania zwiększające bezpieczeństwo wyborów przeprowadzanych korespondencyjnie. Źródłem uprawnień Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie będzie art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 Ustawy o zapobieganiu COVID-19 upoważniającej Prezesa Rady Ministrów do wydania określonym podmiotom poleceń w formie decyzji. Biorąc jednak pod uwagę szczegółową regulację Ustawy o zasadach przeprowadzenia wyborów, korespondencyjny (a zatem zapewniający dystans społeczny

i bezpieczny dla osób głosujących) tryb przeprowadzenia wyborów oraz krótki termin wyznaczony na sporządzenie niniejszej opinii, trudno byłoby wskazać dodatkowe działania, jakie mógłby podjąć Prezes Rady Ministrów w celu zwiększenia bezpieczeństwa planowanych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

VI. ZAŁOŻENIA ORAZ ZASTRZEŻENIA

1. Niniejsza Opinia dotyczy wyłącznie analizy prawnej kwestii w brzmieniu przytoczonym w punkcie I powyżej, tym samym, nie może ona być podstawą do jakichkolwiek innych ustaleń lub wniosków, dotyczących jakichkolwiek innych kwestii prawnych.
2. Przekazane Kancelarii informacje (lub poczynione przez nas założenia) i dokumenty są aktualne, kompletne i dokładne. Błędna interpretacja lub pominięcie jakiejkolwiek okoliczności, zmiana lub modyfikacja któregoś z faktów lub założeń, na których oparto analizę może wymagać zmiany części lub całości Opinii, w tym jej wniosków.
3. Opinia została przygotowana na dzień 08.05.2020 r. Kancelaria nie jest zobowiązana do aktualizacji Opinii w związku z okolicznościami lub zmianami w stanie faktycznym lub założeniach mającymi miejsce po tej dacie.
4. Opinia została sporządzona w oparciu o brzmienie polskich przepisów oraz i interpretacje znajdujące zastosowanie na dzień jej sporządzenia. Stan prawny oraz interpretacje mogą się zmienić po dniu sporządzenia Opinii. W przypadku, gdy taka zmiana będzie mieć miejsce, Opinia będzie wymagała dostosowania w celu odzwierciedlenia zmian.
5. Opinia nie jest wiążąca dla organów publicznych, w tym organów podatkowych, sądów oraz innych podmiotów wykonujących władzę publiczną i nie możemy zagwarantować, że zajmą one stanowisko tożsame z wyrażonym w niniejszym opracowaniu.
6. Opinia została sporządzona wyłącznie na zlecenie Zlecającego i Kancelaria nie przyjmuje jakiejkolwiek odpowiedzialności związanej z jej treścią wobec jakichkolwiek innych osób lub podmiotów.
7. Opinia niniejsza została sporządzona na podstawie zlecenia z dnia 08.05.2020 r. z terminem przygotowania do dnia 08.05.2020 r. Z racji krótkiego terminu jej sporządzenia przeprowadzenie poszerzonej analizy prawnej w przedmiocie szerszych, jak i szczegółowych aspektów prawnych w zakresie udzielonego zlecenia nie było możliwe.

* * *

W razie dodatkowych pytań dotyczących materii objętej niniejszą opinią prawną bądź

ewentualnych wątpliwości, które pojawią się po zapoznaniu się z jej treścią, miło nam będzie służyć dalszymi wyjaśnieniami.

Warszawa, dnia 08.05.2020 r.

dr Radosław L. Kwaśnicki

- radca prawny -
Partner Zarządzający

Krzysztof Wróbel

- radca prawny, LL.M. -
Partner

Łukasz Sieczka

- radca prawny -
Partner

