

Przybysz Magdalena

Od: Haładyj Mariusz <Mariusz.Haladyj@prokuratoria.gov.pl>
Wysłano: piątek, 10 kwietnia 2020 22:43
Do: Przybysz Magdalena
DW:
Temat: RE: projekt decyzji
Załączniki: UstCOVID_WyklaniaArt11_2020.04.10_fin.docx

Magda,
Załączam naszą analizę.
mh

-----Original Message-----

From: Przybysz Magdalena <Magdalena.Przybysz@kprm.gov.pl>
Sent: Friday, April 10, 2020 5:22 PM
To: Haładyj Mariusz <Mariusz.Haladyj@prokuratoria.gov.pl>
Subject: FW: projekt decyzji

Mariusz,

w nawiązaniu do rozmowy, w załączeniu draft.

Pozdrawiam,
Magda

RODO - Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych znajduje się na stronie internetowej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Ta wiadomość jest przeznaczona do wyłącznego użytku jej adresata. Jeśli otrzymali Państwo tę wiadomość przez pomyłkę, prosimy o bezzwłoczne skontaktowanie się z nadawcą oraz jej usunięcie. Jeśli nie są Państwo adresatem tej wiadomości, to jej wykorzystanie, w szczególności poprzez rozpowszechnianie, dystrybucję, powielanie, publikację wiadomości lub zawartych w niej informacji i/lub dokumentów, jest zabronione. Pomyśl o środowisku, nie drukuj tej wiadomości jeśli nie musisz.

GDPR - Information on the processing of personal data can be found on web page of The General Counsel to the Republic of Poland. This message is intended for the sole use of its recipient. If you received this message by mistake, please immediately notify the sender and then destroy the message. If you are not the intended recipient, under no circumstances should you use this e-mail in particular by means of disseminating, distributing, copying, publishing the message itself or information / documentation/data contained therein. Think of the environment, please do not print this e-mail unless you really have to.

Zo zgodności z ^{dokumentami z} elektronicznymi lub dowodami KPRM

W-wo, dn. 28.07.20r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Magdalena Przybysz
radca prawny

Wnioski

Zgodnie z projektem ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Poczta Polska S.A. jako operator wyznaczony w rozumieniu Prawa pocztowego ma obowiązki w związku z organizacją wyborów prezydenckich, które powinny być finansowane w sposób właściwy dla zadań ustawowych.

Polecenie wydane na podstawie art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 jest, w naszej ocenie, zbędne, a w sensie formalnym pozbawione podstawy prawnej.


Polecenie nie może też, w takiej sytuacji, służyć jedynie sfinansowaniu zadania wynikającego z przepisów prawa, ponieważ istotą art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 jest wydanie polecenia wykonania określonych czynności. Kwestią wtórną (następczą) dopiero jest zapewnienie temu podmiotowi finansowania.

Innymi słowy, Prezes RM nie może decyzją administracyjną zobowiązać jakiegokolwiek podmiotu do wykonania czynności, do wykonania których podmiot ten zobowiązany jest już na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących.

I. Uwagi w kontekście projektu ustawy o zasadach przeprowadzania wyborów prezydenckich w 2020 r.

1. Ustawa z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. („Ustawa o wyborach”) jest regulacją szczególną, o incydentalnym charakterze i stanowi akt uzupełniający Kodeks wyborczy, wyczerpująco regulując sposób przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP. Tym samym kwestia przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP, jako objęta szczegółową i wyczerpującą regulacją ustawową, wyłączona jest spod materii ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych („Ustawa”).
2. Przede wszystkim jednak to sama Ustawa o wyborach wprost przewiduje, że czynności związane z wyborami zostaną wykonane przez operatora wyznaczonego. Zgodnie z art. 71 Prawa pocztowego, Prezes UKE wybiera w drodze konkursu operatora wyznaczonego na 10 lat w drodze decyzji. Decyzją z 30 czerwca 2015 r. Prezes UKE dokonał wyboru Poczty Polskiej S.A. jako operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych na lata 2016-2025.

Za zgodności z danymi
Wice, dn. 28. 07. 2020.


 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
 Departament Prawny
 Dyrektor
 Magdalena Przybyc

Poczta Polska jest jedynym operatorem wyznaczonym w rozumieniu Prawa pocztowego (a w ślad za tym w rozumieniu Ustawy o wyborach). Nie ma zatem również faktycznej potrzeby wskazania operatora wyznaczonego.

3. Ustawa nie zawiera jakiegokolwiek upoważnienia/kompetencji dla Prezesa RM w zakresie wydawania rozporządzeń lub innych aktów o charakterze władczym. Ustawa powierza obowiązki w zakresie jej wykonania Ministrowi Aktywów Państwowych, Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

II. Uwagi w kontekście ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19

1. Art. 11 ust. 2 Ustawy przyznaje uprawnienie do nakładania m.in. na przedsiębiorców poleceń w formie decyzji administracyjnej. Odróżnia to polecenia kierowane „do wewnątrz” szeroko rozumianej sfery publicznej (art. 11 ust. 1 Ustawy) od poleceń wydawanych na podstawie art. 11 ust. 2 Ustawy m.in. wobec przedsiębiorców. Z istoty decyzji administracyjnej wynika, że akt ten władczo rozstrzyga o indywidualnych prawach lub obowiązkach określonego podmiotu, a z art. 11 Ustawy wynika, że w analizowanym przypadku chodzi o akt o charakterze konstytutywnym, tj. o decyzję kreującą określone obowiązki. Objęcie decyzją administracyjną obowiązków ustawowych nie znajduje zatem podstawy prawnej w art. 11 Ustawy. (zob. art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 16 projektu Ustawy o wyborach).
2. Z Art. 11 Ustawy wynika, że określony w poleceniu przedsiębiorca ma wykonywać na podstawie polecenia zadania mające na celu przeciwdziałanie COVID-19, dookreślone w zawartej z nim umowie. Przepis ten odnosi się, jak należy przyjąć, do umowy cywilnoprawnej (prawo polskie co do zasady nie zna umów administracyjnych), na podstawie której przedsiębiorca będzie w wykonaniu Polecenia spełniał określone świadczenia w rozumieniu prawa prywatnego (sfera dominium). Tymczasem polecenie nie kreuje obowiązku realizacji przez przedsiębiorcę zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (tę będą wynikały z Ustawy o wyborach), a ma na celu, jak się wydaje, zapewnienie finansowania działalności podmiotu, realizacji jego zadań ustawowych. To z kolei powinno następować zgodnie z ogólnymi zasadami (dot. finansowania przeprowadzania wyborów), ew. w reżimie ustawy o finansach publicznych (z wszelkimi szczególnymi możliwościami, które wprowadza Ustawa o COVID-19 i jej nowelizacje), a nie na podstawie decyzji administracyjnej.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Departament Pracy

Dyrektor

Wnie, dn. 28.07.20r.
Wz
 Magdalena Przybysz
 radca prawny

Wydanie decyzji bez podstawy prawnej stanowi kwalifikowaną wadę decyzji - przyczynę do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

3. Niezależnie do powyższego, polecenie nie określa w istocie obowiązków (zadań) przedsiębiorcy i jako takie może zostać uznane za niewykonalne (co również oznacza obarczenie decyzji kwalifikowaną wadą, stanowiącą podstawę do stwierdzenia nieważności - art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.). Z projektowanej treści polecenia nie wynika, nawet w podstawowym zakresie, jaką treść powinna mieć zawarta na jego podstawie i na podstawie art. 11 ust. 3 Ustawy umowa (jako powinien być jej przedmiot, essentialia etc.).

Również w obecnym stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie Ustawy o wyborach wydanie polecenia nie jest, jak się wydaje, możliwe. Nie jest bowiem spełniona przesłanka wydania polecenia, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o COVID-19, tj. cel polegający na przeciwdziałaniu COVID-19, skoro głosowanie korespondencyjne w sposób powszechny nie jest jeszcze prawnie dopuszczalne.

za zgodności z danymi z Kancelarii Rady Ministrów
 W-wa, dn. 28.07.2020r.
 Magdalena Przybysz
 radca prawny

Departament Prawny
 Dyrektor

Przybysz Magdalena

Od: Przybysz Magdalena
Wysłano: sobota, 11 kwietnia 2020 07:37
Do: Dworczyk Michał;
Temat: opinie
Załączniki: UstCOVID_WyklaniaArt11_2020.04.10_fin.docx; opinia.docx

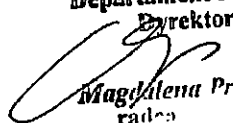
Michał,

w załączeniu 2 opinie. Od nas i z PG.

Pozdrawiam,
Magda

" Za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM "

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor


Magdalena Przybysz
radca

Warszawa, dn. 28.04.2020r.

Wnioski

Zgodnie z projektem ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Poczta Polska S.A. jako operator wyznaczony w rozumieniu Prawa pocztowego ma obowiązki w związku z organizacją wyborów prezydenckich, które powinny być finansowane w sposób właściwy dla zadań ustawowych.

Polecenie wydane na podstawie art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 jest, w naszej ocenie, zbędne, a w sensie formalnym pozbawione podstawy prawnej.

Polecenie nie może też, w takiej sytuacji, służyć jedynie sfinansowaniu zadania wynikającego z przepisów prawa, ponieważ istota art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 jest wydanie polecenia wykonania określonych czynności. Kwestią wtórną (następczą) dopiero jest zapewnienie temu podmiotowi finansowania.

Innymi słowy, Prezes RM nie może decyzją administracyjną zobowiązać jakiegokolwiek podmiotu do wykonania czynności, do wykonania których podmiot ten zobowiązany jest już na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących.

I. Uwagi w kontekście projektu ustawy o zasadach przeprowadzania wyborów prezydenckich w 2020 r.

1. Ustawa z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. („Ustawa o wyborach”) jest regulacją szczególną, o incydentalnym charakterze i stanowi akt uzupełniający Kodeks wyborczy, wyczerpująco regulując sposób przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP. Tym samym kwestia przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP, jako objęta szczegółową i wyczerpującą regulacją ustawową, wyłączona jest spod materii ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych („Ustawa”).

2. Przede wszystkim jednak to sama Ustawa o wyborach wprost przewiduje, że czynności związane z wyborami zostaną wykonane przez operatora wyznaczonego. Zgodnie z art. 71 Prawa pocztowego, Prezes UKE wybiera w drodze konkursu operatora wyznaczonego na 10 lat w drodze decyzji. Decyzją z 30 czerwca 2015 r. Prezes UKE dokonał wyboru Poczty Polskiej S.A. jako operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych na lata 2016-2025.

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor
Magdalena Przybysz
radca prawny

Poczta Polska jest jedynym operatorem wyznaczonym w rozumieniu Prawa pocztowego (a w ślad za tym w rozumieniu Ustawy o wyborach). Nie ma zatem również faktycznej potrzeby wskazania operatora wyznaczonego.

3. Ustawa nie zawiera jakiegokolwiek upoważnienia/kompetencji dla Prezesa RM w zakresie wydawania rozporządzeń lub innych aktów o charakterze władczym. Ustawa powierza obowiązki w zakresie jej wykonania Ministrowi Aktywów Państwowych, Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

II. Uwagi w kontekście ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19

1. Art. 11 ust. 2 Ustawy przyznaje uprawnienie do nakładania m.in. na przedsiębiorców poleceń w formie decyzji administracyjnej. Odróżnia to polecenia kierowane „do wewnątrz” szeroko rozumianej sfery publicznej (art. 11 ust. 1 Ustawy) od poleceń wydawanych na podstawie art. 11 ust. 2 Ustawy m.in. wobec przedsiębiorców. Z istoty decyzji administracyjnej wynika, że akt ten władczo rozstrzyga o indywidualnych prawach lub obowiązkach określonego podmiotu, a z art. 11 Ustawy wynika, że w analizowanym przypadku chodzi o akt o charakterze konstytucyjnym, tj. o decyzję kreującą określone obowiązki. Objęcie decyzją administracyjną obowiązków ustawowych nie znajduje zatem podstawy prawnej w art. 11 Ustawy. (zob. art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 16 projektu Ustawy o wyborach).
2. Z Art. 11 Ustawy wynika, że określony w poleceniu przedsiębiorca ma wykonywać na podstawie polecenia zadania mające na celu przeciwdziałanie COVID-19, dookreślone w zawartej z nim umowie. Przepis ten odnosi się, jak należy przyjąć, do umowy cywilnoprawnej (prawo polskie co do zasady nie zna umów administracyjnych), na podstawie której przedsiębiorca będzie w wykonaniu Polecenia spełniał określone świadczenia w rozumieniu prawa prywatnego (sfera dominium). Tymczasem polecenie nie kreuje obowiązku realizacji przez przedsiębiorcę zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (tę będą wynikały z Ustawy o wyborach), a ma na celu, jak się wydaje, zapewnienie finansowania działalności podmiotu, realizacji jego zadań ustawowych. To z kolei powinno następować zgodnie z ogólnymi zasadami (dot. finansowania przeprowadzania wyborów), ew. w reżimie ustawy o finansach publicznych (z wszelkimi szczególnymi możliwościami, które wprowadza Ustawa o COVID-19 i jej nowelizacje), a nie na podstawie decyzji administracyjnej.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Magdalena Pruchasz
radca prawny

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Wydanie decyzji bez podstawy prawnej stanowi kwalifikowaną wadę decyzji - przyczynę do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

3. Niezależnie do powyższego, polecenie nie określa w istocie obowiązków (zadań) przedsiębiorcy i jako takie może zostać uznane za niewykonalne (co również oznacza obarczenie decyzji kwalifikowaną wadą, stanowiącą podstawę do stwierdzenia nieważności - art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.). Z projektowanej treści polecenia nie wynika, nawet w podstawowym zakresie, jaką treść powinna mieć zawarta na jego podstawie i na podstawie art. 11 ust. 3 Ustawy umowa (jako powinien być jej przedmiot, essentialia etc.).

Również w obecnym stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie Ustawy o wyborach wydanie polecenia nie jest, jak się wydaje, możliwe. Nie jest bowiem spełniona przesłanka wydania polecenia, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o COVID-19, tj. cel polegający na przeciwdziałaniu COVID-19, skoro głosowanie korespondencyjne w sposób powszechny nie jest jeszcze prawnie dopuszczalne.

„za zgodności z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Warszawa, dn. 28.07.2020 r.


Magdalena Przybysz
radca prawny

W związku z przekazaniem w dniu 10 kwietnia 2020 r. wnioskiem Ministerstwa Aktywów Państwowych o wydanie przez Prezesa Rady Ministrów, w trybie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.), polecenia Poczty Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych, przedstawiam następujące stanowisko:

I. Stanowisko prawne:

1. Istotne wątpliwości budzi podstawa prawna do wydania polecenia. Zgodnie z art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze ww. ustawy zwanej dalej „specustawą”, *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.* Przepis ten należy interpretować zgodnie z *ratio legis* ustawy, a w szczególności z uwzględnieniem przepisów art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 2 ustawy. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów, *ustawa określa zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, zgodnie zaś z drugim, ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby.* W kontekście art. 1 ust. 2, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oznacza to, że zakres możliwych działań organów administracji publicznej powinien być oceniany przez pryzmat działań zmierzających bezpośrednio do zwalczania i zapobiegania epidemii.

W konsekwencji działania zawarte we wniosku i mające być przedmiotem polecenia, tzn. działania zmierzające do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym – w szczególności wskazane we wniosku przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych – nie są działaniami związanymi bezpośrednio ze zwalczaniem i zapobieganiem COVID-19. Brak jest bowiem bezpośredniego związku przyczynowo skutkowego pomiędzy organizacją

„za zgodności z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Magdalena Przybylska
Rada Prawna

Dyrektor

głosowania korespondencyjnego, a rzeczywistym ograniczeniem liczby zachorowań lub ich skutków na terytorium kraju.

Reasumując, polecenia wydawane w trybie art. 11 ust. 2 mogą co do zasady dotyczyć realizacji działań o charakterze medycznym lub około-medycznym, nie zaś działań jedynie luźno związanych z zakresem przedmiotowym ustawy.

2. Należy zwrócić uwagę na szczególne umiejscowienie polecenia wydawanego w trybie art. 11 ust. 2 w ramach systematyki ustawy – Prezes Rady Ministrów jest jedynym organem uprawnionym do wydawania poleceń przedsiębiorcom. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, wobec czego ingerencja w nią powinna mieć charakter wyjątkowy. Taki właśnie charakter mają polecenia wydawane na podstawie specustawy. W konsekwencji powoduje to konieczność stosowania wykładni zawężającej, a nie rozszerzającej – innymi słowy interwencja Prezesa Rady Ministrów może i powinna następować tylko w przypadkach, w których związek pomiędzy wydawanymi poleceniami a celami ustawy, na podstawie której są wydawane, ma charakter bezpośredni i nie budzący wątpliwości. Wydanie wnioskowanego polecenia mogłoby naruszać także zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą organy państwa powinny zastosować tylko takie środki, które są niezbędne dla osiągnięcia założonego celu.

Reasumując, polecenia wydawane w trybie art. 11 ust. 2 mogą dotyczyć przedsiębiorców tylko w wyjątkowych przypadkach i powinny być stosowane tylko, gdy inne formy interwencji administracyjnej byłyby nieskuteczne.

3. Poważne zastrzeżenia budzi także treść wnioskowanego polecenia. Miałoby ono bowiem obejmować w szczególności przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych – niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego. Takie sformułowanie polecenia faktycznie przekazuje spółce Poczta Polska S.A. realizację zadania polegającego na organizacji wyborów Prezydenta RP. Tymczasem w myśl ustawy – Kodeks wyborczy, za przeprowadzenie wyborów odpowiedzialne są organy wyborcze: stałe (PKW i komisarze wyborczy) oraz powoływane *ad hoc* (komisje wyborcze poszczególnych szczebli). Wydanie przez Prezesa Rady Ministrów polecenia we wnioskowanym kształcie nie precyzuje szczegółowych zadań, jakie miałyby być realizowane przez Poczta Polską S.A., co rodzi poważne ryzyko naruszenia kompetencji organów wyborczych powołanych w drodze ustawy (jedynie na podstawie decyzji administracyjnej). Powyższych wątpliwości nie eliminują przepisy oczekującej na rozpatrzenie przez Senat RP ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 tej ustawy Operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. Nr 110, poz. 1472, z późn. zm.)

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Magdalena Przybylska
radca prawny

poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005), zwany dalej „operatorem wyznaczonym”, zapewnia w przypadku głosowania w kraju, w terminie przypadającym od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania, doręczenie w pakiecie wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców, o którym mowa w art. 26 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Mamy zatem do czynienia z odrębnym aktem prawnym regulującym zasady przeprowadzania wyborów korespondencyjnych, a w szczególności określającym zadania realizowane w tym procesie przez operatora pocztowego. Już samo to wskazuje jednoznacznie, że specustawa nie jest prawidłową podstawą prawną dla wydania wnioskowanego polecenia. Porównanie obu aktów prawnych wyraźnie wskazuje bowiem, że zadania jakie miałyby wykonywać Poczta Polska S.A. nie mają bezpośredniego związku z przeciwdziałaniem COVID-19, ale z organizacją nadchodzących wyborów prezydenckich.

Reasumując, właściwymi do ewentualnego zastosowania aktami prawnymi nie są specustawy dotyczące COVID-19, ale Kodeks wyborczy oraz specustawy „wyborcze” (w szczególności należy wziąć pod uwagę, że specustawa „wyborcza” jest nadal w trakcie procesu legislacyjnego i stosowne, również objęte wnioskiem zmiany, nadal mogą być do niej wprowadzone).

II. Alternatywne formy działania

1. Zmiany o charakterze konstytucyjnym:

- a) zmiana Konstytucji RP określająca, że wprowadzenie stanu epidemii również (tak jak w przypadku stanów nadzwyczajnych) skutkuje przesunięciem terminów wyborczych (dodanie w art. 228 Konstytucji ust. 8 przewidującego np., że „Przepisy ust. 7 stosuje się również w przypadku ogłoszenia stanu epidemii zgodnie z ustawą”), lub
- b) zmiana Konstytucji RP określająca, że kadencja Prezydenta RP trwa 5 lat, ale Prezydent RP pełni swoje obowiązki do dnia przejścia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta (zmiana art. 128 ust. 1 Konstytucji np. poprzez dodanie wyrazów „i trwa do dnia objęcia urzędu przez kolejnego wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej”), albo
- c) zmiana Konstytucji RP określająca, że Marszałek Sejmu RP pełni obowiązki Prezydenta RP również w przypadku, gdy upłynęła kadencja urzędującego Prezydenta RP, a wybory się nie odbyły (zmiana art. 132 ust. 2 polegająca na dodaniu pkt 6, np. „6) gdy wybory Prezydenta Rzeczypospolitej nie odbyły się w wyznaczonym terminie”).

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Magdalena Przybysz
radca prawny

II Za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM"
Warszawa, dn. 28.07.2020r.

0198

tym niemniej należy pamiętać, że zgodnie z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP pierwsze czytanie projektu zmiany Konstytucji może nastąpić nie wcześniej niż 30 dnia od dnia przedłożenia projektu, a zatem (przy przyjęciu, że w aktualnym stanie prawnym wybory mogą być przesunięte najdalej na dzień 17 maja), pozostaje tydzień na przedłożenie stosownych propozycji do Sejmu RP.


2. Zmiany o charakterze ustawowym:

- a) wprowadzenie stanu klęski żywiołowej albo stanu wyjątkowego na terytorium Polski – zarówno ustawa o stanie klęski żywiołowej, jak i ustawa o stanie wyjątkowym zawierają przepisy pozwalające odnieść je wprost do aktualnej sytuacji. Odpowiednio – wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić na podstawie art. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej (masowe występowanie chorób zakaźnych u ludzi – czyli epidemia COVID-19), zaś stan wyjątkowy na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym (szczególne zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa – czyli niemożność przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zgodnie z przepisami Konstytucji RP) Tym niemniej, w konsekwencji wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych należy liczyć się z szeregiem ryzyk, głównie o charakterze finansowym, np. odszkodowawczych, albo
- b) wprowadzenie stanu klęski żywiołowej albo stanu wyjątkowego, ale tylko na wskazanym obszarze (np. ograniczony do obszaru niektórych województw) – dzięki ograniczeniu terytorialnemu znacznie zmniejszają się ryzyka związane z takim działaniem. Do ustalenia z PKW (przepisy nie są w tym zakresie precyzyjne), czy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na części terytorium kraju prowadzi do przesunięcia terminu wyborów na całym jego terytorium. Wydaje się jednak że tak, bowiem w przypadku wyborów Prezydenta RP nie mamy do czynienia z głosowaniem w poszczególnych okręgach odrębnie (wyniki sumują się w skali całego kraju), wobec czego trudno sobie wyobrazić przeprowadzenie wyborów tylko na części terytorium kraju, a na pozostałym obszarze w innym, odległym terminie. Stan nadzwyczajny mógłby być w taki przypadku ograniczony np. do obszaru województw Mazowieckiego i Śląskiego – na których zidentyfikowano zdecydowaną większość zarażeń COVID-19,

w konsekwencji (z zastrzeżeniem potwierdzenia tezy o ogólnokrajowym przesunięciu terminu wyborów) opcja zakładająca ograniczenie jednego ze stanów nadzwyczajnych tylko do terytorium jednego, maksymalnie dwóch województw, wydaje się opcją bezpieczniejszą dla stabilności państwa (w szczególności w aspekcie finansowym).

"za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM"

Warszawa, dn. 28.04.2020r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Magdalena Trzybysz
radca prawny

3. Niniejsza analiza zawiera jedynie wskazanie możliwych kierunków działań legislacyjnych – w przypadku wyboru jednego z nich, konieczne będą pogłębione analizy prawne.

III. Potencjalne konsekwencje wydania wnioskowanej decyzji

Należy wskazać na następujące istotne konsekwencje i rodzaje odpowiedzialności osoby sprawującej funkcję Prezesa Rady Ministrów w przypadku naruszenia prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem: odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, przed parlamentem, odpowiedzialności karnej, cywilnej:

1. Odpowiedzialność konstytucyjna, która obejmuje czyny, którymi Prezes Rady Ministrów w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania chociażby nieumyślnie naruszył Konstytucję RP lub ustawę. Co istotne, podstawą wszczęcia postępowania jest sam fakt naruszenia Konstytucji RP lub ustawy, bez uwzględnienia stopnia narażenia państwa na niebezpieczeństwo i konsekwencji naruszenia prawa dla interesów państwa w postaci oczywistej i znacznej szkody.
2. Osoba sprawująca funkcję Prezesa Rady Ministrów ponosi tzw. odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP), której przesłanką jest naruszenie, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, Konstytucji RP lub ustawy. Innym rodzajem odpowiedzialności ponoszonej przed Trybunałem Stanu, jest odpowiedzialność karna za popełnienie przestępstwa. Odpowiedzialność ta dotyczy przestępstw popełnionych „w związku z zajmowanym stanowiskiem” (zgodnie art. 156 ust. 1 Konstytucji RP). W razie uznania przez Trybunał Stanu popełnienia deliktu konstytucyjnego orzeka on utratę zajmowanego stanowiska (art. 25 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu), co w przypadku Prezesa Rady Ministrów oznacza konieczność rezygnacji z funkcji i w konsekwencji, zgodnie z art. 162 ust. 2 pkt 3, złożenie dymisji Rady Ministrów, której przyjęcia Prezydent RP odmówić nie może.
3. Należy również wskazać na przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Ustawa wskazuje na odpowiedzialność osoby działającej w charakterze organu administracji publicznej wobec Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, w sytuacji, gdy zapadło prawomocne orzeczenie sądu zasądzające od Skarbu Państwa odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, bądź też została przez podmiot odpowiedzialny zawarta ugoda dotycząca ustalenia wartości odszkodowania.

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”
Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor
Magdalena Przybysz
radca prawny

0200

Na marginesie, należy także mieć na uwadze ogólne reguły odpowiedzialności członków Rządu ustalone w art. 157 Konstytucji RP, która jest realizowana w drodze wotum nieufności i wotum zaufania.

Reasumując, brak podstaw do wydania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej polecającej na poleceniu spółce Poczta Polska S.A. przeprowadzenie *de facto* wyborów powszechnych na podstawie art. 11 ust. 2 tzw. specustawy.

za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Magdalena Przybysz
radca prawny

Przybysz Magdalena

Od: Przybysz Magdalena
Wysłano: poniedziałek, 13 kwietnia 2020 13:24
Do: Dworczyk Michał;
Temat: stanowisko prawne - polecenie dla PP
Załączniki: opinia -decyzja PP.docx

Michał,

w załączeniu uzupełnione stanowisko w sprawie polecenia Poczcie przeprowadzenia wyborów w oparciu o art. 11 ust. 2 specustawy.

Pozdrawiam,
Magda

"za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM"

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor


Magdalena Przybysz
rada prawny

W związku z przekazaniem w dniu 10 kwietnia 2020 r. wnioskiem Ministerstwa Aktywów Państwowych o wydanie przez Prezesa Rady Ministrów, w trybie art. 11 ust. 2 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, z późn. zm.), polecenia Poczcie Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych, przedstawiam następujące stanowisko:

I. Stanowisko prawne:

1. Istotne wątpliwości budzi podstawa prawna do wydania polecenia. Zgodnie z art. 11 ust. 2 zdanie pierwsze ww. ustawy zwanej dalej „specustawą”: *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.* Przepis ten należy interpretować zgodnie z *ratio legis* ustawy, a w szczególności z uwzględnieniem przepisów art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 2 ustawy. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów, *ustawa określa zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, zgodnie zaś z drugim, ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby.* W kontekście art. 1 ust. 2, zgodnie z którym *w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* oznacza to, że zakres możliwych działań organów administracji publicznej powinien być oceniany przez pryzmat działań zmierzających bezpośrednio do zwalczania i zapobiegania epidemii.

W konsekwencji działania zawarte we wniosku i mające być przedmiotem polecenia, tzn. działania zmierzające do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym – w szczególności wskazane we wniosku przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych – **nie są działaniami związanymi bezpośrednio ze zwalczaniem i zapobieganiem COVID-19.** Brak jest bowiem bezpośredniego związku przyczynowo skutkowego, pomiędzy organizacją

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Departament Prawny
Dyrektor

Magdalena Przybysz
radca prawny

1

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”
Warszawa, dn. 28.07.2020r.

głosowania korespondencyjnego, a rzeczywistym ograniczeniem liczby zachorowań lub ich skutków na terytorium kraju.

Reasumując, polecenia wydawane w trybie art. 11 ust. 2 mogą co do zasady dotyczyć realizacji działań o charakterze medycznym lub około-medycznym, nie zaś działań jedynie luźno związanych z zakresem przedmiotowym ustawy.

2. Należy zwrócić uwagę na szczególne umiejscowienie polecenia wydawanego w trybie art. 11 ust. 2 w ramach systematyki ustawy – Prezes Rady Ministrów jest jedynym organem uprawnionym do wydawania poleceń przedsiębiorcom. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, wobec czego ingerencja w nią powinna mieć charakter wyjątkowy. Taki właśnie charakter mają polecenia wydawane na podstawie specustawy. W konsekwencji powoduje to konieczność stosowania wykładni zawężającej, a nie rozszerzającej – innymi słowy interwencja Prezesa Rady Ministrów może i powinna następować tylko w przypadkach, w których związek pomiędzy wydawanymi poleceniami a celami ustawy, na podstawie której są wydawane, ma charakter bezpośredni i nie budzący wątpliwości. Wydanie wnioskowanego polecenia mogłoby naruszać także zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą organy państwa powinny zastosować tylko takie środki, które są niezbędne dla osiągnięcia założonego celu.

Reasumując, polecenia wydawane w trybie art. 11 ust. 2 mogą dotyczyć przedsiębiorców tylko w wyjątkowych przypadkach i powinny być stosowane tylko, gdy inne formy interwencji administracyjnej byłyby nieskuteczne.

3. Poważne zastrzeżenia budzi także treść wnioskowanego polecenia. Miałoby ono bowiem obejmować w szczególności przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych – niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego. Takie sformułowanie polecenia faktycznie przekazuje spółce Poczta Polska S.A. realizację zadania polegającego na organizacji wyborów Prezydenta RP. Tymczasem w myśl ustawy – Kodeks wyborczy, za przeprowadzenie wyborów odpowiedzialne są organy wyborcze: stałe (PKW i komisarzy wyborczy) oraz powoływane *ad hoc* (komisje wyborcze poszczególnych szczebli). Wydanie przez Prezesa Rady Ministrów polecenia we wnioskowanym kształcie nie precyzuje szczegółowych zadań, jakie miałyby być realizowane przez Poczta Polska S.A., co rodzi poważne ryzyko naruszenia kompetencji organów wyborczych powołanych w drodze ustawy (jedynie na podstawie decyzji administracyjnej). Powyższych wątpliwości nie eliminują przepisy oczekującej na rozpatrzenie przez Senat RP ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 tej ustawy Operator wyznaczony

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
 w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. 2018/1000/1) – Parlament Prawny
 Dyrektor 2

"za zgodności z danymi z elektronicznych baz danych KPRM"
 Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Magdalena Przybysz
 radca prawny

poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005), zwany dalej „operatorem wyznaczonym”, zapewnia w przypadku głosowania w kraju, w terminie przypadającym od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania, doręczenie w pakiecie wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców, o którym mowa w art. 26 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Mamy zatem do czynienia z odrębnym aktem prawnym regulującym zasady przeprowadzania wyborów korespondencyjnych, a w szczególności określającym zadania realizowane w tym procesie przez operatora pocztowego. Już samo to wskazuje jednoznacznie, że specustawa nie jest prawidłową podstawą prawną dla wydania wnioskowanego polecenia. Porównanie obu aktów prawnych wyraźnie wskazuje bowiem, że zadania jakie miałyby wykonywać Poczta Polska S.A. nie mają bezpośredniego związku z przeciwdziałaniem COVID-19, ale z organizacją nadchodzących wyborów prezydenckich.

Reasumując, właściwymi do ewentualnego zastosowania aktami prawnymi nie są specustawy dotyczące COVID-19, ale Kodeks wyborczy oraz specustawy „wyborcze” (w szczególności należy wziąć pod uwagę, że specustawa „wyborcza” jest nadal w trakcie procesu legislacyjnego i stosowne, również objęte wnioskiem zmiany, nadal mogą być do niej wprowadzone).

II. Alternatywne formy działania

1. Zmiany o charakterze konstytucyjnym:

- a) zmiana Konstytucji RP określająca, że wprowadzenie stanu epidemii również (tak jak w przypadku stanów nadzwyczajnych) skutkuje przesunięciem terminów wyborczych (dodanie w art. 228 Konstytucji ust. 8 przewidującego np., że „Przepisy ust. 7 stosuje się również w przypadku ogłoszenia stanu epidemii zgodnie z ustawą”), lub
- b) zmiana Konstytucji RP określająca, że kadencja Prezydenta RP trwa 5 lat, ale Prezydent RP pełni swoje obowiązki do dnia przejęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta (zmiana art. 128 ust. 1 Konstytucji np. poprzez dodanie wyrazów „i trwa do dnia objęcia urzędu przez kolejnego wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej”), albo
- c) zmiana Konstytucji RP określająca, że Marszałek Sejmu RP pełni obowiązki Prezydenta RP również w przypadku, gdy upłynęła kadencja urzędującego Prezydenta RP, a wybory się nie odbyły (zmiana art. 132 ust. 2 polegająca na dodaniu pkt 6, np. „6) gdy wybory Prezydenta Rzeczypospolitej nie odbyły się w wyznaczonym terminie”).

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

3

Małgorzata Przybysz
radca prawny

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”
Lubawa, dn. 22.07.2020r.

tym niemniej należy pamiętać, że zgodnie z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP pierwsze czytanie projektu zmiany Konstytucji może nastąpić nie wcześniej niż 30 dnia od dnia przedłożenia projektu, a zatem (przy przyjęciu, że w aktualnym stanie prawnym wybory mogą być przesunięte najdalej na dzień 17 maja), pozostaje tydzień na przedłożenie stosownych propozycji do Sejmu RP.

2. Zmiany o charakterze ustawowym:

- a) wprowadzenie stanu klęski żywiołowej albo stanu wyjątkowego na terytorium Polski – zarówno ustawa o stanie klęski żywiołowej, jak i ustawa o stanie wyjątkowym zawierają przepisy pozwalające odnieść je wprost do aktualnej sytuacji. Odpowiednio – wprowadzenie stanu klęski żywiołowej może nastąpić na podstawie art. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej (masowe występowanie chorób zakaźnych u ludzi – czyli epidemia COVID-19), zaś stan wyjątkowy na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym (szczególne zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa – czyli niemożność przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zgodnie z przepisami Konstytucji RP). Tym niemniej, w konsekwencji wprowadzenia któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych należy liczyć się z szeregiem ryzyk, głównie o charakterze finansowym, np. odszkodowawczych, albo
- b) wprowadzenie stanu klęski żywiołowej albo stanu wyjątkowego, ale tylko na wskazanym obszarze (np. ograniczony do obszaru niektórych województw) – dzięki ograniczeniu terytorialnemu znacznie zmniejszają się ryzyka związane z takim działaniem. Do ustalenia z PKW (przepisy nie są w tym zakresie precyzyjne), czy wprowadzenie stanu nadzwyczajnego na części terytorium kraju prowadzi do przesunięcia terminu wyborów na całym jego terytorium. Wydaje się jednak że tak, bowiem w przypadku wyborów Prezydenta RP nie mamy do czynienia z głosowaniem w poszczególnych okręgach odrębnie (wyniki sumują się w skali całego kraju), wobec czego trudno sobie wyobrazić przeprowadzenie wyborów tylko na części terytorium kraju, a na pozostałym obszarze w innym, odległym terminie. Stan nadzwyczajny mógłby być w taki przypadku ograniczony np. do obszaru województw Mazowieckiego i Śląskiego – na których zidentyfikowano zdecydowaną większość zarażeń COVID-19,

w konsekwencji (z zastrzeżeniem potwierdzenia tezy o ogólnokrajowym przesunięciu terminu wyborów) opcja zakładająca ograniczenie jednego ze stanów nadzwyczajnych tylko do terytorium jednego, maksymalnie dwóch województw, wydaje się opcją bezpieczniejszą dla stabilności państwa (w szczególności w aspekcie finansowym).

"za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM"
Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Kancelaria
Departament Prawny
Dyrektor 4
Magdalena Przybysz
radca prawny

3. Niniejsza analiza zawiera jedynie wskazanie możliwych kierunków działań legislacyjnych – w przypadku wyboru jednego z nich, konieczne będą pogłębione analizy prawne.

III. Potencjalne konsekwencje wydania wnioskowanej decyzji

Należy wskazać na następujące istotne konsekwencje i rodzaje odpowiedzialności osoby sprawującej funkcję Prezesa Rady Ministrów w przypadku naruszenia prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem: odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, przed parlamentem, odpowiedzialności karnej, cywilnej:

1. Odpowiedzialność konstytucyjna, która obejmuje czyny, którymi Prezes Rady Ministrów w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania chociażby nieumyślnie naruszył Konstytucję RP lub ustawę. Co istotne, podstawą wszczęcia postępowania jest sam fakt naruszenia Konstytucji RP lub ustawy, bez uwzględnienia stopnia narażenia państwa na niebezpieczeństwo i konsekwencji naruszenia prawa dla interesów państwa w postaci oczywistej i znacznej szkody.
2. Osoba sprawująca funkcję Prezesa Rady Ministrów ponosi tzw. odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP), której przesłanką jest naruszenie, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, Konstytucji RP lub ustawy. Innym rodzajem odpowiedzialności ponoszonej przed Trybunałem Stanu, jest odpowiedzialność karna za popełnienie przestępstwa. Odpowiedzialność ta dotyczy przestępstw popełnionych „w związku z zajmowanym stanowiskiem” (zgodnie art. 156 ust. 1 Konstytucji RP). W razie uznania przez Trybunał Stanu popełnienia deliktu konstytucyjnego orzeka on utratę zajmowanego stanowiska (art. 25 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu), co w przypadku Prezesa Rady Ministrów oznacza konieczność rezygnacji z funkcji i w konsekwencji, zgodnie z art. 162 ust. 2 pkt 3, złożenie dymisji Rady Ministrów, której przyjęcia Prezydent RP odmówić nie może.
3. Należy również wskazać na przepisy ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Ustawa wskazuje na odpowiedzialność osoby działającej w charakterze organu administracji publicznej wobec Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, w sytuacji, gdy zapadło prawomocne orzeczenie sądu zasądzające od Skarbu Państwa odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, bądź też została przez podmiot odpowiedzialny zawarta ugoda dotycząca ustalenia wartości odszkodowania.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor

Magdalena Przybysz
radca prawny

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Na marginesie, należy także mieć na uwadze ogólne reguły odpowiedzialności członków Rządu ustalone w art. 157 Konstytucji RP, która jest realizowana w drodze wotum nieufności i wotum zaufania.

IV. Możliwe działania odwoławcze na gruncie KPA, wobec ewentualnej decyzji

1. Zgodnie z art. 127 § 3 KPA od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji – oznacza to, że odwołanie od ewentualnej decyzji będzie mogła złożyć Poczta Polska S.A.

Tym niemniej należy podkreślić, że ww. przepis posługuje się pojęciem „strony” a nie „adresata” decyzji. Zgodnie z art. 28 KPA stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. **Oznacza to, że ewentualne odwołanie od decyzji może złożyć w praktyce każdy.** Prezes Rady Ministrów może oczywiście uznać, że podmiot składający odwołanie nie jest stroną i odmówić mu takiego przymiotu, jednakże, o ile zostanie złożona skarga do sądu administracyjnego, to sąd (a nie organ) będzie ostatecznie orzekał o statusie strony lub o jego braku. W kontekście analizowanej sprawy można sobie wyobrazić, że np. niezadowolony wyborca lub kandydat mogą próbować wzruszyć decyzję wskazując, że dotyczy ona ich interesu prawnego. Nie sposób przewidzieć, w którym kierunku orzeknie sąd – szczególnie w przypadku złożenia wielu podobnych skarg. W przypadku uznania przez sąd administracyjny, że również podmioty inne niż Poczta Polska S.A. mają przymiot strony – będzie to oznaczało po stronie Prezesa Rady Ministrów obowiązek rozpatrzenia złożonych przez nie wniosków.

2. Analogiczne do powyższych rozważania można odnieść do instytucji wznowienia postępowania (art. 145 i n. KPA) oraz stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 i n. KPA), które również posługują się pojęciem „strony”, jako podmiotu właściwego do zainicjowania tych nadzwyczajnych trybów wzruszenia wydanej decyzji.

3. Zgodnie z art. 184 KPA sprzeciw od decyzji ostatecznej może wnieść prokurator.

4. Należy wskazać, że poza KPA istnieją również przepisy szczególne przyznające różnym podmiotom prawo do ingerowania w prowadzone i zakończone postępowania administracyjne. Przykładem takiego przepisu jest art. 14 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zgodnie z którym *po zbadaniu sprawy Rzecznik może zwrócić się*

o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Departament Prawny
Dyrektor 6

„za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM”
Warszawa, dn. 28.07.2020 r.

[Podpis]
Małgorzata Przybysz
radca prawny

przystępujących prokuratorowi. Ustawa zawiera szereg dodatkowych przepisów umożliwiających Rzecznikowi m.in. wgląd do akt, żądanie wyjaśnień itp. Przykłady podobnych przepisów, umożliwiających tego typu interwencję, znajdziemy w aktach prawnych określających zakres działań innych rzeczników np. Praw Pacjenta, Praw Dziecka, Finansowego, Ubezpieczonych, Interesu Publicznego, Małych i Średnich Przedsiębiorców itd. – jednakże w takim przypadku są one najczęściej ograniczone do zakresu właściwości danego rzecznika (w konsekwencji są węższe, niż w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich).

Reasumując, brak podstaw do wydania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej polecającej na poleceniu spółce Poczta Polska S.A. przeprowadzenie de facto wyborów powszechnych na podstawie art. 11 ust. 2 tzw. specustawy.

"za zgodność z danymi z elektronicznych baz danych KPRM"

Warszawa, dn. 28.07.2020r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Prawny
Dyrektor 7

Magdalena Przybysz
rada prawny