

Gliwice, dnia 24.04.2020 r.

Sz. P.
Witold Magryś
Dyrektor Biura
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
ul. Tadeusza Kościuszki 43/5
40-048 Katowice

dotyczy: udostępnienia danych ze spisu wyborców „Poczcie Polskiej”
– opinia uzupełniająca

W nawiązaniu do opinii z dnia dzisiejszego, w związku z przekazaną kopią decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak: BPRM.4820.3.2020, podtrzymuję stanowisko, iż brak jest podstawy prawnej do przekazania Poczcie Polskiej S.A. danych ze spisu wyborców. Jednocześnie prostuję oczywistą omyłkę pisarską w poprzedniej opinii w ten sposób, że ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695) weszła w życie nie w dniu 17 kwietnia 2020 r., ale dzień później, czyli 18 kwietnia 2020 r. Została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 17 kwietnia 2020 r. pod poz. 695, a zgodnie z art. 118 weszła w życie z dniem następującym do dnia ogłoszenia. Powyższa omyłka i jej sprostowanie nie mają wpływu na wnioski postawione w opinii.

Wbrew temu, co sugerowała wiadomość e’mail „Poczty Polskiej” z dnia 23 kwietnia 2020 r., decyzja z dnia 16 kwietnia 2020 r. została wydana przez Prezesa Rady Ministrów nie w oparciu o art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. (który wszedł w życie 18 kwietnia 2020 r.), ale na podstawie art. 11 ust. 2, w związku z art. 11 ust. 2a i ust. 3 ustawy z dnia 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. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.). Zgodnie z tymi przepisami (w brzmieniu obowiązującym w dniu 16.04.2020 r.):

Art. 11.

2. 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.

2a. Wydając polecenie, o którym mowa w ust. 2, z własnej inicjatywy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy.

3. Wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 i 2a, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez:

1) Prezesa Rady Ministrów lub

2) wyznaczonego ministra, lub

3) właściwego wojewodę

- i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda.

W pierwszej kolejności zwracam uwagę, że zgodnie z przytoczonym art. 11 ust. 2 Prezes Rady Ministrów może wydawać polecenia obowiązujące m.in. „inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne”. Z art. 11 ust. 1 wynika natomiast, że: **Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenia podlegają natychmiastowemu wykonaniu. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra.**

Ustawa z 2 marca 2020 r. nie zawiera własnej definicji „państwowej osoby prawnej”. W związku z tym należy sięgnąć do definicji „państwowej osoby prawnej”, zawartej w przepisach z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1302, z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 2 tej ustawy: Państwową osobą prawną jest także spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne.

Z odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego Poczty Polskiej S.A. wynika, że jedynym akcjonariuszem Poczty Polskiej S.A. jest: *SKARB PAŃSTWA REPREZENTOWANY PRZEZ MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH*.

Z powyższego wynika, że w oparciu o art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2.03.2020r. jedynym organem, który posiadał kompetencje do wydania polecenia Poczcie Polskiej S.A. był wojewoda. Możliwość wydawania poleceń przez wojewodę państwowym osobom prawnym wynika z art. 11 ust. 1. Jednocześnie w art. 11 ust. 2 wyraźnie wskazano, że Prezes Rady Ministrów może wydawać polecenia *obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne*. Zatem kompetencje Prezesa Rady Ministrów nie obejmują możliwości wydawania poleceń państwowej osobie prawnej, jaką jest Poczta Polska S.A.

Oznacza to, że decyzja z dnia 16 kwietnia 2020 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa, w tym przede wszystkim art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym: *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*, a także art. 19 Kpa, zgodnie z którym: *Organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej*.

Z treści decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. wynika, że Poczcie Polskiej S.A. zostało polecone „podjęcie i realizacja 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”.

W związku z takim zakresem tego polecenia należy zwrócić uwagę, że w dacie wydania decyzji, jak i obecnie „przygotowywanie przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” jest na etapie legislacyjnym – obecnie ustawa przegłosowana przez Sejm w dniu 6 kwietnia 2020 r. jest procedowana w Senacie. Z decyzji nie wynika, jaki jest przewidziany udział Poczty Polskiej S.A. w procesie uchwalania ustawy, niemniej jednak jest oczywiste, że na tym etapie „przygotowywania przeprowadzenia wyborów” nie jest nikomu potrzebny dostęp do danych osobowych zawartych w spisach wyborców. Wynika to zresztą wprost z treści decyzji, bowiem mowa w niej o przygotowaniu struktury organizacyjnej infrastruktury i zasobów materialnych, kadrowych. Dane osobowe muszą być z kolei zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami. Co więcej, dane osobowe muszą być również adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (art. 5 ust. 1 lit. b i c RODO). Z decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. nie

wynika podstawa do zbierania przez Poczta Polska danych osobowych zawartych w spisie wyborców, cel, ani zakres ich przetwarzania.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w dacie wydania decyzji nie obowiązywał jeszcze art. 102 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, z którego wynika, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568) w zakresie m.in. głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a. Przepis ten wszedł w życie z dniem 18 kwietnia 2020 r. Zwracam uwagę jednak, że przed 18 kwietnia 2020 r. nie zarządzono przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym, gdyż nie było i do dzisiaj nie ma ku temu podstawy prawnej. Przepis art. 53a, którego obowiązywanie wyłączono na czas stanu epidemii przewiduje jedynie możliwość głosowania korespondencyjnego przez: wyborcę niepełnosprawnego o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, wyborcę podlegającego w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, oraz wyborcę, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat. Niemniej jednak należy podkreślić, że nawet przed 18 kwietnia 2020 r. Poczta Polska S.A. nie była upoważniona do żądania przekazania jej danych ze spisów wyborców, gdyż czynności wykonywane przez nią jako operatora pocztowego ograniczały się do dostarczania i odbioru pakietów wyborczych, a do tego nie są potrzebne dane ze spisów wyborców i to obejmujące wszystkie osoby posiadające czynne prawo wyborcze.

Przepis art. 99 zdanie pierwsze ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r., na który powołuje się Poczta Polska S.A. w piśmie z dnia 23 kwietnia 2020 r. stanowi, że: *Operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej.*

Jak to wykazano w poprzedniej opinii, obecnie Poczta Polska S.A. nie ma żadnych ustawowych obowiązków związanych z wyborami powszechnymi Prezydenta RP zarządzonymi na 2020 rok. Ponadto z niniejszej opinii wynika, że decyzja z dnia 16 kwietnia 2020 r., na którą powołuje się Poczta Polska S.A. została wydana z rażącym naruszeniem kompetencji. Niezależnie od tego, nawet gdyby decyzję tą

wydał wojewoda (w ramach kompetencji), to i tak Poczta Polska S.A. nie miałyby prawa uzyskać dostępu do danych ze spisu wyborców. Decyzja ta bowiem jest adresowana jedynie do Poczty Polskiej S.A. Nie rodzi ona zatem żadnych obowiązków po stronie podmiotów niebędących jej adresatem. W przeciwnym razie Prezes Rady Ministrów doręczyłby tą decyzję jeszcze innym podmiotom z pouczeniem o możliwości odwołania się od niej.

Istotne jest też, że z treści przytoczonego przepisu art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. wynika, że Poczta Polska S.A. ma prawo otrzymać dane w dwóch wykluczających się przypadkach, tj. gdy są potrzebne do:

- *realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*
- *bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej.*

Oba wskazane przypadki zostały połączone spójnikiem „bądź”, który wprowadza dysjunkcję. Oznacza to, że obowiązki nakładane przez organy administracji rządowej nie mogą dotyczyć realizacji zadań związanych z organizacją wyborów. Zatem nawet gdyby obowiązywała już ustawa o korespondencyjnym wyborze Prezydenta RP, to potrzeba otrzymania danych ze spisu wyborców musiałaby wynikać z przepisów tej ustawy, a nie z decyzji Prezesa Rady Ministrów.

W tym stanie rzeczy wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie może uczynić zadość wnioskowi Poczty Polskiej S.A. zawartemu w piśmie z dnia 23 kwietnia 2020r. znak PRZ.85.2020, gdyż w wiasek ten jest bezprawny. Przekazanie danych osobowych w tych okolicznościach naraża administratora na odpowiedzialność karną, administracyjną i cywilną, szczegółowo opisaną w poprzedniej opinii.

RADCA PRAWNY

Rafał Wróbel


Natalia Krupa
RADCA PRAWNY