



Wybory Prezydenckie w Polsce 2020 roku – studium przypadku w odniesieniu do rządów prawa

5 lutego 2020 roku [Marszałek Sejmu RP zarządziła wybory Prezydenta RP](#) na 10 maja 2020, a 13 marca opublikowano [Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego](#).

Mimo wciąż pogarszającej się sytuacji epidemicznej i tragicznych wieści z krajów najbardziej dotkniętych pierwszą falą pandemii koronawirusa, rządzący dążyli do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w niezmienionym terminie. Emocje społeczne były korzystne dla Zjednoczonej Prawicy i jej kandydata na Prezydenta RP – Andrzeja Dudy, co potwierdzały [sondaże wyborcze z maja 2020 roku](#). Sama kampania wyborcza z powodu pandemii miała inny charakter. Większość kandydatów musiała ograniczyć spotkania z wyborcami, ale nie urzędujący Prezydent - Andrzej Duda, który miał do dyspozycji nie tylko publiczne media, ale i dzięki sprawowanej funkcji mógł skutecznie prowadzić kampanię. Na przykład składając gospodarskie wizyty - w [Garwolinie odwiedził szpital](#), w [Ciechanowie bank żywności](#), w Jedliczach nadzorował rozlewanie [płynu do dezynfekcji](#). [Wspierał go także Premier](#). To był również czas większego zaufania do rządu, będący odzwierciedleniem [światowej tendencji](#). Za jak najszybszym terminem wyborów przemawiała również niepewna przyszłość związana z pandemią. Dlatego rządzący szukali sposobów na zorganizowanie wyborów właśnie w tym czasie. By do tego doprowadzić, [zaczęli zmieniać prawo wyborcze](#), a z czasem nawet działać bezprawnie.

O tych bezprawnych działaniach traktuje nasz raport.

Kiedy Poczta Polska S.A. stała się organizatorem wyborów korespondencyjnych?

Zmiany kodeksu wyborczego, które pozwoliłyby na przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym - mającym zdaniem rządzących zapewnić bezpieczeństwo zdrowotne, odbywały się z pogwałceniem standardów stanowienia prawa.

Najpierw wprowadzono znieuczki przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego dla wybranych grup wyborców. 28 marca 2020 roku, o drugiej w nocy (!) jako poprawkę do [ustawy dotyczącej tarczy antykryzysowej](#) (art. 40) procedowanej przez Sejm w poprzedzającym dniu ([proces legislacyjny](#)). Poprawka dotyczyła możliwości głosowania korespondencyjnego dla osób objętych kwarantanną i powyżej sześćdziesiątego roku życia. Pomijając sposób procedowania, sam termin wprowadzenia poprawki był niezgodny z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wskazującym, że zmian mogących wpływać na wynik wyborów można dokonywać na minimum pół roku przed wyborami.



Zmiana sposobu głosowania dla grupy osób starszych mogła mieć znaczący wpływ na wynik wyborów prezydenckich. Według badań exit poll zrobionych przez Ipsos w 2019 rok, [55% wyborców w tym wieku to wyborcy Prawa i Sprawiedliwości](#).

6 kwietnia 2020 roku z kolei Sejm przyjął [ustawę](#) regulującą, jak mają przebiegać wybory 10 maja 2020 roku. Okazało się, że wybory mają być korespondencyjne w całości. Nie tylko dla części wyborców. Wyznaczony operator (Poczta Polska S.A.) miał być odpowiedzialny za dostarczenie kart do głosowania wyborcom i komisjom wyborczym. Jednak w całej [procedurze legislacyjnej](#) doniosłą rolę odegrał Senat, któremu przysługuje miesiąc na rozpatrzenie ustawy zgłoszonej przez Sejm i zgłoszenie do niej poprawek. Rządzący zdali sobie sprawę, że jeśli Senat będzie zgodnie z prawem procedował ustawę 30 dni, to może ona wejść w życie dopiero na dzień lub dwa przed planowaną datą wyborów. Nie było zatem realnej możliwości zorganizowania wyborów w terminie 10 maja 2020 roku.

Taki scenariusz nie zraził jednak rządzących. Pomimo że Senat nadal procedował ustawę, 16 kwietnia 2020 roku Premier Mateusz Morawiecki, działając bez podstawy prawnej, nakazał Poczcie Polskiej S.A., by zorganizowała wybory korespondencyjne:

“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.” ([Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 roku, znak: BPRM.4820.2.3.2020](#))

Podstawą wydania tego polecenia, jak to później tłumaczono (nie wynika to z decyzji), miał być artykuł 99 jeszcze innej [ustawy z 16 kwietnia 2020 roku](#) o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. ([Proces legislacyjny](#))

Przepis zaś brzmiał:

„Art. 99. Operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane, o których mowa w zdaniu pierwszym, przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.”

Problem w tym, że 16 kwietnia 2020 roku, nie było możliwości prawnej zorganizowania wyborów w pełni korespondencyjnych, ponieważ wciąż nie było odpowiedniej ustawy je ustanawiającej (Ustawa o



szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.).

Jak Poczta Polska S.A. uzyskała dane wyborców, choć nie miała do tego prawa?

22 kwietnia 2020 roku wieczorem portal społecznościowy Twitter zelektryzowała wiadomość, że Poczta Polska S.A. zażądała od wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przekazania spisów wyborców. Jako podstawę prawną podawała cytując wyżej decyzję Premiera. [[Przykładowe pismo do wglądu](#)]

Wiadomość o piśmie Poczty Polskiej S.A. zaalarmowała również organizacje społeczne. 23 kwietnia 2020 roku Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Panoptykon, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Sieć Obywatelska Watchdog Polska skierowały [Apel do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w sprawie nieudostępniania list wyborców](#). Organizacje wskazywały, że na 23 kwietnia 2020 roku nie ma ustawowej podstawy do przekazania danych operatorowi pocztowemu, a takiej podstawy wymaga Konstytucja.

Apel został wysłany do wszystkich gmin i miast oraz do wiadomości Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W jego treści pojawiło się też odwołanie do [opinii Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego](#). W kilka dni później [opinię prawną](#) wysłała dodatkowo Fundacja im. Stefana Batorego, także do wszystkich gmin.

Jak zachowały się instytucje publiczne mające przestrzegać prawa lub stać na straży jego przestrzegania?

Obywatele i obywatelki, którzy liczyli na to, że ich prawa zapisane w Konstytucji są chronione przez instytucje państwa do tego powołane, srodze się zawiedli.

Pierwszy zawód spotkał ich ze strony Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Organ, stojący na straży prawa do prywatności, umył ręce. Na stronie urzędu [pojawiło się oświadczenie](#), w którym PUODO przeniósł odpowiedzialność na Państwową Komisję Wyborczą, przedstawił zawiłe rozważania prawne na temat stanu faktycznego i ani razu nie napisał o tym, że danych nie należy udostępniać. To wystarczyło, by oświadczenie zaczęło być wykorzystywane jako interpretacja korzystna dla Poczty Polskiej.

Drugą instytucją, która zawiodła obywateli, była Państwowa Komisja Wyborcza. Ona również przedstawiła [wymijającą interpretację](#), skupiając się głównie na tym, jak wnioski Poczty Polskiej powinny być podpisane.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Na scenę wkroczyli wojewodowie. Wykorzystując niedomówienia ze strony PUODO i PKW, zaczęli żądać od gmin przekazania danych wyborców Poczcie Polskiej. Powoływali się przy tym na decyzję Premiera ([Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2018 roku, znak: BPRM.4820.2.3.2020](#)), chociaż wielu ekspertów podkreślało, że nie może ona być podstawą do uzyskania danych ze spisu.

Niektóre gminy odpowiadając na pytania dotyczące przekazania danych wyborców Poczcie Polskiej, podkreślały, że organizowanie wyborów jest zadaniem zleconym przez administrację rządową. Być może chciały przez to wskazać, że wywierano na nie naciski. Z nieoficjalnych informacji wiadomo, że tak być mogło, łącznie z sugerowaniem, że wójtów, burmistrzów i prezydentów zastąpią komisarze rządowi.

Niewątpliwie to nie tylko konkretni wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast złamali prawo, przekazując dane ze spisów wyborców, nie mając do tego podstawy prawnej. To była zorganizowana działalność, w ramach której każdy uczestnik może wskazywać na innych uczestników tych działań jako wprowadzających go w błąd bądź ponoszących odpowiedzialność. Gminy na premiera, wojewodów, PUODO i PKW; wojewodowie na premiera, PUODO i PKW; PUODO na PKW, a PKW napisała tylko o tym, że trzeba podpisywać wnioski o wydanie danych. Wcale nie mówiła, że dane ze spisu wyborców trzeba wydać. Czyli ma czyste ręce? Nawet premier niedługo po nieodbytych ostatecznie wyborach twierdził, że jego decyzja, którą wszyscy zaangażowani w łamanie prawa uznawali za podstawę do wydawania danych ze spisów wyborców, dotyczyła innej kwestii. W swojej [decyzji skierowanej do Gminy Mosina](#), wydanej 27 maja 2020 roku (nieco ponad dwa tygodnie po nieodbytych wyborach), Premier pisze:

“Przedmiotowa decyzja Prezesa Rady Ministrów została skierowana wyłącznie do Poczty Polskiej S.A. i wyłącznie na Poczcie Polskiej S.A. nakłada zadania i obowiązki. Nie dotyczy natomiast interesu prawnego Gminy Mosina - w żadnym punkcie nie została bowiem skierowana do Gminy Mosina ani też nie nakładała na nią żadnych praw, ani obowiązków.”

Czyli nikt nie jest winny, nie ma nawet cienia podstawy prawnej do przekazania danych ze spisu wyborców, ale prawa kilku milionów obywateli zostały złamane? Kto ma za to ponosić odpowiedzialność? Kto ponosi odpowiedzialność za to, że tak działają polskie instytucje? Jak obywatelki i obywatele mogą to zmienić?

Skala zjawiska

Sieć Obywatelska Watchdog Polska spytała 2477 gminy o to, czy przekazały dane ze spisu wyborców Poczcie Polskiej w czasie, gdy ta nie miała uprawnień do organizacji wyborów. Odpowiednie regulacje dotyczące wyborów korespondencyjnych dla wszystkich wyborców zaczęły obowiązywać 9 maja 2020 roku. To oznacza, że przekazanie danych przed tą datą nie miało podstawy prawnej.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Wedle stanu na początek listopada 2022 roku, na pytanie odpowiedziało 2467 gmin, nie odpowiedziało 6, a 4 odpowiedziały w sposób niejednoznaczny. 16% (398) urzędów gmin i miast informuje, że przekazało dane wyborców Poczcie Polskiej. Kolejne 3% (73) urzędów wskazuje, że wprowadzić przekazali, ale plik z danymi był zabezpieczony hasłem, którego nie podano. 81% (1996) gmin nie przekazało danych wcale.

Analiza danych z poszczególnych województw wykazała, że najczęściej dane ze spisu wyborców Poczcie Polskiej przekazywały gminy z województw - lubelskiego (43,19%) i podlaskiego (41,53%) i, najrzadziej z dolnośląskiego (2,96%) i śląskiego (3,59%).

W tabeli poniżej przedstawiamy szczegółowe dane dotyczące przekazania danych Poczcie Polskiej przez gminy. W środkowej kolumnie prezentujemy liczbę gmin, które przekazały dane w podziale na województwa, w nawiasie podając procent, jaki stanowiły te gminy w stosunku do wszystkich urzędów z danego województwa, które przesłały nam odpowiedzi. W ostatniej kolumnie prezentujemy liczbę gmin, które w danym województwie odpowiedziały na wniosek, dane w nawiasie to liczba wszystkich gmin w województwie. Dodaliśmy też informację o tym, jaki procent odpowiedzi z danego województwa udało nam się zebrać wedle stanu na początek listopada 2022 roku.

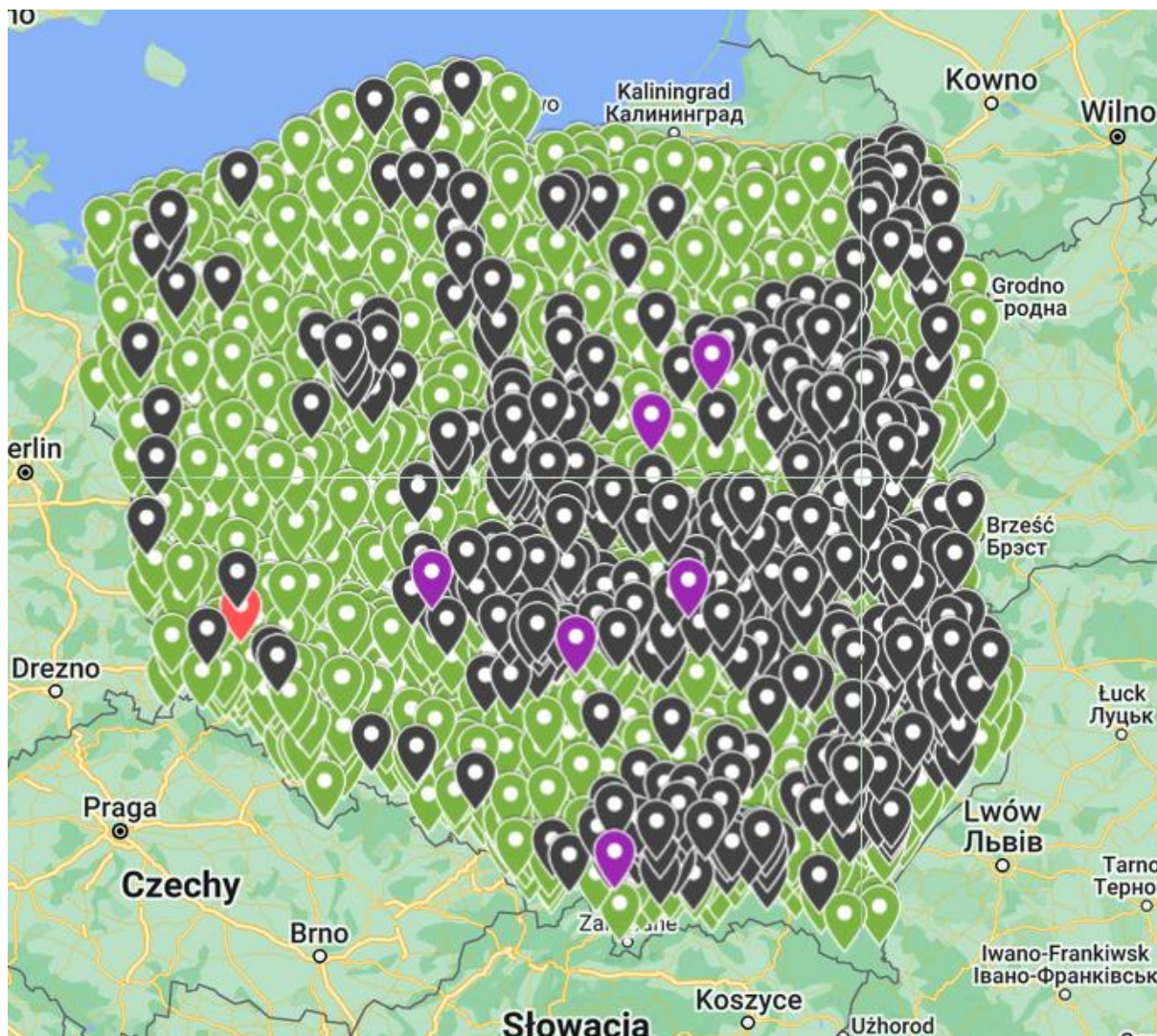
województwo	liczba gmin, które przekazały dane wyborców Poczcie Polskiej (%)	liczba gmin, które odpowiedziały na wniosek o informację (liczba wszystkich gmin w województwie). Plus jaki to % odpowiedzi.
dolnośląskie	5 (2,96%)	169 (169) = 100%
kujawsko-pomorskie	26 (18,06%)	144 (144) = 100%
lubelskie	92 (43,19%)	213 (213) = 100%
lubuskie	4 (4,88%)	82 (82) = 100%
łódzkie	56 (31,64%)	176 (177) = 99%
małopolskie	56 (30,77%)	181 (182) = 99%
mazowieckie	79 (25,16%)	311 (314) = 99%
opolskie	3 (4,23%)	71 (71) = 100%
podkarpackie	29 (18,13%)	160 (160) = 100%
podlaskie	49 (41,53%)	118 (118) = 100%
pomorskie	10 (8,13%)	123 (123) = 100%
śląskie	6 (3,59%)	167 (167) = 100%
świętokrzyskie	9 (8,82%)	102 (102) = 100%



SPRAWDZAMY JAK JEST

warmińsko-mazurskie	9 (7,76%)	116 (116) = 100%
wielkopolskie	31 (13,72%)	225 (226) = 99%
zachodniopomorskie	7 (6,19%)	113 (113) = 100%

Informacje o tym, jak poszczególne gminy zareagowały na polecenie przestania danych Poczcie Polskiej, można znaleźć na stworzonej przez naszą wolontariuszkę [mapie](#). Na zielono zaznaczone są gminy, które danych nie przekazały, kolor czarny to gminy, które przekazały dane wyborców Poczcie Polskiej i na które złożyliśmy zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa do prokuratury.





Dlaczego łamano prawo?

Piszemy o tym, jak wygląda rozkład wojewódzki nie bez powodu. Sprawa przekazania danych poruszała emocje wielu wyborców i wyborczyń oraz mediów. Chcieli wiedzieć, czy ich gminy przekazały dane lub jak kształtuje się sytuacja w ich regionie. Wiele osób doszukiwało się prawidłowości, np. czy przekazywanie danych związane jest z geograficznym rozkładem preferencji politycznych. Do pewnego stopnia widać to na [mapie](#), która w listopadzie 2022 roku ma prawie milion wyświetleń. Jednak sami nie pokusilibyśmy się o wnioski wykraczające poza naszą udokumentowaną wiedzę.

Tymczasem naszymi danymi zainteresował się dr Jarosław Kantorowicz z Uniwersytetu w Leiden. W artykule zatytułowanym "[Reverse Party Favoritism in Times of Pandemics: Evidence from Poland](#)" opisuje jak wykorzystał dane o przekazaniu danych ze spisów wyborców do sprawdzenia czy na przekazywanie danych wpływ mogła mieć przynależność partyjna lub sympatie polityczne wójtów, burmistrzów, prezydentów miast lub ich otoczenia. W krótkim opisie swojego artykułu dr Kantorowicz pisze:

"Istnieje bogata literatura empiryczna wskazująca faworyzowanie finansowe tych samorządów, które są związane z rządem centralnym. Znacznie mniej jest dowodów na proces odwrotny, czyli niefinansową lojalność samorządów wobec rządu centralnego. (...) Stosując zestaw standardowych (...) modeli regresji oraz model regresji nieciągłej pokazuję, że polityczne powiązanie wójtów/burmistrzów/prezydentów z władzą centralną prowadzi do około 20–25 punktów procentowych większego prawdopodobieństwa przekazania danych ze spisów wyborców Poczcie Polskiej".

Jeżeli tak jest, warto brać ten fakt pod uwagę w sprawach karnych o przekroczenie uprawnień. Ma to bowiem wpływ na ocenę na ile wójtowie/burmistrzowie/prezydenci zostali wprowadzeni w błąd (choć w to trudno uwierzyć przy tak głośnej debacie, jak ta, która miała miejsce przy okazji przekazywania danych), a na ile zabrakło im kompetencji do oceny sytuacji, ulegli naciskom, a na ile świadomie naruszali swoje uprawnienia.

Podział odpowiedzialności

Zgodnie z tym, co pisaliśmy już o rozmytej odpowiedzialności, gminy, które przekazały dane wyborców, powoływały się na to, że organizacja wyborów jest "zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej", na listy otrzymywane od wojewodów, na interpretacje PKW i PUODO, na decyzję Prezesa Rady Ministrów. Przedstawiamy kilka reprezentatywnych przykładów, zachowując oryginalną pisownię.

**SPRAWDZAMY****J A K J E S T**

w dniu 24 kwietnia wpłynął do tutejszego urzędu uzupełniony i podpisany wniosek Poczty Polskiej S.A. wraz z kopią decyzji Prezesa Rady Ministrów nr BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 roku - PKW w stanowisku z dnia 23 kwietnia 2020 r. znak ZPOW-421-10/20 potwierdziła, że wniosek złożony trybie art. 99 ww. ustawy jest podstawą do przekazania spisu wyborców.

- Prezes UODO również zajął stanowisko potwierdzające, iż art. 99 ww. ustawy jest podstawą do przekazania spisu wyborców.

- w dniu 27 kwietnia 2020 roku Wojewoda Lubelski pismem nr PN.40.1.2020 wydał polecenie wypełniania obowiązku prawnego i przekazania Poczcie Polskiej żądanych danych. [Burmistrz miasta Annopol](#) (lubelskie)

(...) kierując się przesłankami dostępnych informacji i oświadczeń PKW i Głównego inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz decyzją Prezesa Rady Ministrów (...) Gmina Fałków przekazała dane ze spisu wyborców (...) [Wójt Gminy Fałków](#) (świętokrzyskie)

(...) na podstawie polecenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 27.04.2020 r., znak: BW-I.68.10.2020.JRP (...) informacje takie zostały przekazane (...) [Burmistrz Miasta Sochaczew](#) (mazowieckie)

(...) informuję, że dane osób ze spisu wyborców sporządzonego przez gminę Rzepin zostały na wniosek Poczty Polskiej S.A. udostępnione na podstawie (...) wytycznych przesłanych przez Wojewodę Lubuskiego [Burmistrz miasta Rzepin](#) (lubuskie)

gminy Województwa Warmińsko-Mazurskiego zostały zobowiązane i ponagłone przez organ nadzoru tj. Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego do przekazania Poczcie Polskiej S.A. danych dot. wyborców. Mając na względzie powyższe oraz obecnie obowiązujące przepisy dane zostały przekazane w formie zaszyfrowanej. [Wójt gminy Gronowo Elbląskie](#) (warmińsko-mazurskie)

Podstawą prawną przekazania danych był art. 99 ustawy 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). Podejmując decyzję o przekazaniu danych ze spisów wyborców kierowano się również przesłanym gminom stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej oraz Wojewody Lubelskiego.



Należy zaznaczyć, że zadanie związane z wyborami, w tym sporządzanie spisów wyborców, są prowadzone przez wójta gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. [Sekretarz Gminy Baranów](#) (lubelskie)

Wskazać należy, iż złożony wniosek podlegał ocenie (...) w świetle (...) przepisów postępowania administracyjnego. Mianowicie w przypadku posiadania wnioskowanych danych, dysponując podstawą do przekazania danych, a za taką tutaj organ uznał art. 99 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, oraz braku podstawy prawnej do odmowy dokonania czynności zgodnie z wnioskiem strony, organ zobowiązany był rozstrzygnąć wniosek na korzyść strony. Przekazanie danych stanowiło czynność materialno-techniczną. W przypadku odmowy przekazania danych, organ powinien wskazać podstawę prawną odmowy przekazania danych, a także wskazać stronie możliwość zaskarżenia tej czynności. [Burmistrz miasta Biała](#) (opolskie)

Gdy czytaliśmy odpowiedzi wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, uderzyła nas postawa wojewodów. Wykorzystywali oni enigmatyczne wypowiedzi PKW i PUODO, dodając im stanowczości. Część z nich kończyła autorytatywnie, iż ich zdaniem przekazanie danych ze spisu wyborców jest "obowiązkiem prawnym samorządów".

Dla przykładu przytaczamy [fragmenty listu wojewody mazowieckiego](#). Podkreślamy w nim nieprawdziwe twierdzenia:

1. Zgodnie z art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 695) **operator pocztowy (Poczta Polska) jest uprawniony do pozyskania od organów jednostek samorządu terytorialnego danych osobowych wskazanych w/w przepisem prawa.**

2. **Podstawą działań Poczty Polskiej jest obowiązek nałożony poleceniem (decyzją) Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 roku 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).** Zgodnie z ust. 2 w/w artykułu (wg stanu prawnego na dzień wydania polecenia) polecenia wydawane są w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.

3. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej zajął w tej sprawie stanowisko (pismem z dnia 23 kwietnia 2020 r. znak ZPOW-421-10/20 skierowanym do komisarzy wyborczych) i wskazał wymogi formalnoprawne, jakie winien spełniać wniosek Poczty Polskiej złożony w trybie w/w art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. - "Podstawą do wydania danych ze spisu wyborców przez gminę może być wyłącznie wniosek podpisany podpisem elektronicznym przez osobę upoważnioną do reprezentowania operatora wyznaczonego. Do wniosku powinna być dołączona kopia rozstrzygnięcia administracji



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

rządowej o nałożeniu na operatora wyznaczonego obowiązku, z którym wiąże się konieczność pozyskania danych ze spisu wyborców”.

4. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w oświadczeniu z dnia 24 kwietnia 2020 r. (dostępnym na stronie internetowej UODO) poinformował, że istnieje podstawa prawna do udostępniania danych osobowych operatorowi pocztowemu, o ile wnioski ten spełnia wymogi co do formy.

(...)

uwazam, że **przekazanie Poczcie Polskiej żądanych danych jest obowiązkiem prawnym samorządów**. Jak widać, odpowiedzialność za złamanie prawa rozkłada się na wiele instytucji. Czy to wystarczający powód by usprawiedliwiać działania wójtów, burmistrzów, prezydentów, którzy przekazali dane? Czy są oni usprawiedliwieni tym, że byli czynnie zachęceni do złamania prawa? Czy ich działania powinny pozostać bezkarne? Czy w urzędach pracują radcy prawni i specjaliści od ochrony danych osobowych? Czy zapoznano się z opiniami organizacji społecznych? Co było prawdziwą przyczyną podjęcia decyzji o złamaniu prawa?

Odpowiedzialność i kara

Od początku maja 2020 roku do września 2022 roku złożyliśmy do prokuratur rejonowych 470 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy przekazali dane wyborców Poczcie Polskiej bez podstawy prawnej dla takiego działania.

Prokuratury niechętnie wszczynają postępowania. Jeśli już to robią, to zazwyczaj pod wpływem postanowienia sądu i szybko je umarzają. W trzech przypadkach, po dwóch latach intensywnego naciskania na organy sprawiedliwości, udało nam się złożyć subsydiarny akt oskarżenia. W jednej z nich – gmina Wapno – [zapadł już prawomocny wyrok](#). W dwóch pozostałych - Lubień, Tokarnia - czekamy na rozprawę wyznaczoną na 30 listopada 2022 roku.

Jeśli chodzi o wyrok, który zapadł, to sąd - poza warunkowym umorzeniem postępowanie na rok próby - orzekł 2000 zł świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Wójt gminy Wapno nie złożył apelacji od tego wyroku. Na taki krok zdecydowała się Prokuratura Rejonowa w Wągrowcu. Podczas rozprawy 28 lipca 2022 roku Sąd Okręgowy w Poznaniu podtrzymał orzeczenie sądu pierwszej instancji.

Rządy prawa

Jednak najważniejszym osiągnięciem tego przedsięwzięcia są treści postanowień sądowych nakazujące wszczęcie śledztwa. Rozpoczynając nasze działania zakładaliśmy, że działamy po to, by nie pozwolić na bezkarność. Ta bowiem psuje życie publiczne. Tymczasem dostaliśmy nadzieję, że sądy stoją na straży praworządności. W tych postanowieniach, wydawanych w sprawie politycznie drażliwej, sędziowie



przypominają o zasadach Konstytucji i wymogu rzetelności w działaniach funkcjonariuszy publicznych: Dzielimy się wybranymi fragmentami postanowień. Przedstawiając ich fragmenty, ograniczamy się do powszechnie znanych faktów. Nie chodzi bowiem o napiętnowanie konkretnych prokuratorów, a pokazanie konkretnych problemów.

Postanowienie Sądu Rejonowego w Wągrowcu II Kp 214/20 z 9 września 2020 roku.

Punktem wyjścia rozważań sądu stanowi treść art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Postanowienie Sądu Rejonowego w Wągrowcu II Kp 228/20 z 12 października 2020 roku.

Skoro, jak wynika z powyższego, przekazanie danych było działaniem bezprawnym, sąd wartościowaniu poddał także kwestię zamiaru popełnienia przestępstwa.

(...)

Ustawa (...) rozróżnia czyny umyślne (popełniane w zamiarze bezpośrednim, bądź ewentualnym), czyny nieumyślne (świadome i nieświadome) i tzw. czyny o kombinowanej stronie podmiotowej.

*Popełnia czyn zabroniony **umyślnie** ten, kto po pierwsze ma świadomość realizacji znamion (element intelektualny) oraz ma zamiar jego popełnienia (element woliowy), tj. chce go popełnić - zamiar bezpośredni, albo mając świadomość realizacji znamion, przewidując możliwość popełnienia takiego czynu godzi się nań - zamiar ewentualny.*

***Nieumyślnie** zaś popełnia czyn ten, kto nie mając zamiaru popełnienia czynu zabronionego, w związku z naruszeniem reguł ostrożności, które przewidział (tzw. świadoma nieumyślność). Odpowiedzialność ta oparta zatem jest na przypuszczeniu sprawcy, że uniknie popełnienia tego przestępstwa.*

Nieświadomie nieumyślnie popełnia zaś czyn zabroniony ten, kto ani nie ma zamiaru, ani nie ma świadomości, lecz powinien i mógł przewidzieć, że konsekwencją naruszenia przez niego reguł ostrożności będzie popełnienie przez niego czynu zabronionego.

(..)

Sąd nie może zaakceptować praktyki polegającej na wydaniu decyzji procesowej wyrażającej ocenę zaistnienia błędu bez przeprowadzenia w tym zakresie jakiegokolwiek postępowania.

Postanowienie Sądu Rejonowego w Chodzieży z 29 stycznia 2021 roku. II Kp221/20.

Przekroczenie uprawnień obejmuje wszelkie działania, wykraczające poza granice wyznaczone przepisami prawa lub ich istotę. Obejmuje złamanie prawa lub odmówienie prawa, tj. podjęcie czynności wychodzących poza uprawnienia lub przedsięwzięcie czynności w zakresie uprawnień, lecz bezprawnych, spełnienie czynności, która nie leży w zakresie uprawnień funkcjonariusza publicznego



albo spełnienie czynności, co do której w konkretnym wypadku nie było podstawy prawnej lub faktycznej (...)

W myśl art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 7 cytowanej Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Dnia 6 kwietnia 2020 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił zasadę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw dnia 8 maja 2020 roku pod poz. 827, a weszła w życie dnia 9 maja 2020 r. Od tego dnia możliwe było udostępnienie spisu wyborców operatorowi pocztowemu (...).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że dopiero do dnia 9 maja 2020 roku było możliwe udostępnianie spisu wyborców spółce Poczta Polska S.A. Urząd (...) działał w sposób nieuprawniony. Jednocześnie przekazujący dane mógł oraz miał obowiązek kierować się w tej materii obowiązującymi przepisami prawa.

Postanowienie Sądu Rejonowy w Nysie z 9 marca 2021, II Wydział Karny (Sygn. akt II Kp 582/20) w sprawie naszego zażalenia na postanowienie Prokuratora Rejonowego w Nysie o odmowie wszczęcia śledztwa:

Podkreślić należy, że skoro organ władzy publicznej może działać tylko na podstawie prawa i w jego granicach to samo przypuszczenie, że istnieje umocowanie do działania, nie jest wystarczające do przyjęcia jego legalności. Nie istnieje również domniemanie legalności decyzji wydawanych przez organy władzy wykonawczej w związku z czym każdy organ publiczny powinien dokonać weryfikacji czy ma podstawę prawną do działania. Jest to jego obowiązkiem właśnie po to by nie narazić się na zarzut niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień. W tym przypadku, jak wynika ze zgromadzonych dowodów z dokumentów, organ miał podstawy by nabrać wątpliwości, czy istnieje podstawa prawna do przekazania danych.

Sąd Rejonowy w Suwałkach, II Kp 48/21 9 marca 2021

Wskazać należy, iż wykonując zlecone zadania Wójt (...) nie działał w próżni. Z pewnością posiadał wiedzę na temat tego, iż wiele organów władz samorządowych nie przekazało danych ze spisów wyborców operatorowi pocztowemu wskazując na brak podstawy prawnej, a kwestia ta była przedmiotem szerokiej debaty publicznej.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Na osobną uwagę zasługuje opisana decyzja premiera Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r., polecającą Poczcie Polskiej przygotowanie wyborów na Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym 10 maja 2020 r. i postępowanie PUODO.

Jeżeli chodzi o decyzję premiera na której opierały się wszystkie opisywane wydarzenia, to Premier szybko zaczął zachowywać się tak, jakby jej nie było i jakby chodziło mu o coś zupełnie innego, niż wszyscy zrozumieli. Jak bowiem rozumieć zestawienie wielkiego propagandowego wysiłku wokół prawomocności tej decyzji, z końca kwietnia 2020 roku, a następnie - miesiąc później - zdziwienia, że ktoś mógłby potraktować tę decyzję jako dotyczącą gmin? Dostyc szybko ta decyzja została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Sąd stwierdził, że decyzja ta rażąco naruszyła prawo i nie miała podstawy prawnej. Jednak najbardziej zatrważające jest to, o czym obywatele dowiadują się w momencie pisania niniejszego raportu. Otóż wedle portalu onet.pl Premier Mateusz Morawiecki miał pełną świadomość, że nie może nakazać Poczcie Polskiej organizowania wyborów. Wiedział, że jeśli podejmie taką decyzję musi liczyć się z odpowiedzialnością karną, odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu, upadkiem rządu i osobistą odpowiedzialnością finansową. Jeśli wójtowie, burmistrzowie i prezydentowie przekraczali uprawnienia, to jak bardzo przekraczał je premier? I pytanie kogo skuteczniej uda się pociągnąć do odpowiedzialności? Na pewno fakt, że Premier złamał prawo, nie stanowi okoliczności łagodzącej łamania prawa przez inne osoby.

Jeżeli natomiast chodzi o Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, to nie tylko umył ręce w kluczowym momencie, gdy powinien był chronić dane wyborczyń i wyborców, ale także uparcie odmawiał zajęcia się skargami obywaterek i obywateli. [W sprawie aktywnego obywatela](#), którego wspieraliśmy, sąd administracyjny wskazał że skoro Prezes UODO ma czuwać nad przestrzeganiem prawa ochrony danych osobowych w Polsce i prowadzić postępowania w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, to uzasadnione wątpliwości budzi fakt, że nie wyraża on chęci wszczęcia i rzetelnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie przekazania danych ze spisów wyborców. Tak więc i ta sprawa ma swój ciąg dalszy.

Podsumowanie

Sprawa rozliczenie nadużyć, które miały miejsce przy okazji nieodbytych wyborów 10 maja 2020 roku będzie angażować organizacje społeczne i publiczne przez wiele lat. Im więcej faktów wychodzi na jaw, tym bardziej widać celowe nadużywanie pieniędzy, stanowisk i władzy. Jeśli społeczeństwo obywatelskie, media i sądy nie wyciągną konsekwencji wobec winnych, poczucie bezkarności utrwali się. Dlatego trzeba systematycznie ujawniać nowe fakty, dbać o to by konsekwencje były wyciągane wobec każdego, kto uczestniczył w tym masowym przekraczaniu uprawnień. Przecinać więzy solidarności między współdziałającymi podmiotami. Bo jak będzie się czuł wójt gminy wiejskiej, jeśli spotka go kara, a Premiera taka kara nie spotka? Niech wszyscy się dowiedzą o tym, że taki scenariusz jest możliwy. Co będzie najlepszą szczepionką przeciwko powtórzeniu się sytuacji? O tym, co się dzieje



trzeba też przypominać, tłumaczyć. Niech to będzie lekcja dla kolejnych funkcjonariuszy, którzy upajają się władzą.

Epilog

20 października 2022 roku na jaw wyszedł nowy – zawierający zaledwie pięć artykułów – [projekt ustawy](#).

- **Art. 1.** *Ustawa określa legalność działań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta polegających na przekazaniu (...) operatorowi pocztowemu (...) spisu wyborców w związku z wyborami powszechnymi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi w 2020 r.*
- **Art. 2.** *Nie popełnił przestępstwa wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który (...) przekazał operatorowi wyznaczonemu spis wyborców w związku z wyborami powszechnymi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi w 2020 r.*
- **Art. 3.** *Postępowania w sprawach o przestępstwo polegające na podjęciu działań, o których mowa w art. 1, wszczęte i niezakończone prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się.*
- **Art. 4.** *Skazanie za przestępstwo polegające na podjęciu działań, o których mowa w art. 1, ulega zatarciu z mocy prawa.*
- **Art. 5.** *Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.*

Projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania. <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2716> Miała być rozpatrywana na posiedzeniu Sejmu 3-4 listopada 2022 roku. Jednak zniknęła z porządku obrad. Trudno przewidzieć jak potoczą się jej losy. Sejm skierował ustawę do konsultacji z organizacjami samorządowymi. Wygląda na to, że Zjednoczona Prawica chce podzielić się odpowiedzialnością za ten projekt ze związkami samorządów, które będą musiały wybrać czy w procesie tworzenia prawa ważniejsze są interesy ich członków, czy praworządność.