



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24-04-2020 r.

Adam Bodnar

VII.501.108.2020

**Pan**  
**Mateusz Morawiecki**  
**Prezes Rady Ministrów**

e-PUAP

Szanowny Panie Premierze!

Rzecznik Praw Obywatelskich wnikliwie monitoruje procedurę organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., szczególnie w kontekście zagwarantowania konstytucyjnych praw obywateli w trudnym czasie walki z wirusem COVID-19.

Z dużą uwagą przyjąłem informację o przesyłaniu przez Poczta Polska S.A. drogą elektroniczną do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wniosków wzywających do przekazywania spółce danych ze spisu wyborców, o którym mowa w art. 26 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.; dalej jako: *Kodeks wyborczy*). Działanie to wzbudziło bardzo poważne kontrowersje i niepokój wśród władz samorządowych oraz obywateli w całym kraju.

W stanowisku Związku Miast Polskich wskazano, że: „[...] Zgodnie z art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - *Prawo pocztowe* (tj. Poczta Polska S.A.), 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:

a. realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, bądź

b. 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.

[...] Na dzień dzisiejszy wniosek w powyższym zakresie nie może dotyczyć realizacji zadań związanych z organizacją wyborów, gdyż Kodeks wyborczy ani żadna inna ustawa nie przewidują w tym zakresie udziału Poczty Polskiej, wymagającego udostępnienia ww. danych”.

Wskazano w stanowisku bowiem, że: „[...] Zgodnie z art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 – obowiązującej od 18 kwietnia 2020 roku - 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, m.in. w zakresie głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a ustawy Kodeks wyborczy (głosowanie korespondencyjne przez wyborcę: [1] niepełnosprawnego o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; [2] podlegającego w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi; [3] który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat). Żaden inny obowiązujący obecnie akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym nie przewiduje głosowania w trybie korespondencyjnym [...]”<sup>1</sup>.

Oprócz podnoszenia powyższych zastrzeżeń o znaczeniu fundamentalnym dla wspomnianych działań, szereg głosów pochodzących od władz samorządowych i obywateli wskazuje na **brak relewantnych ram prawnych przekazywania danych ze spisów**

---

<sup>1</sup> Źródło: [http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/3356/Pismo\\_ZMP\\_do\\_miast\\_22.04.2020.pdf](http://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/3356/Pismo_ZMP_do_miast_22.04.2020.pdf) (dostęp w dniu: 23 kwietnia 2020 roku).

**wyborców spółce, co powoduje zagrożenie ochrony prywatności jednostki.** Prywatność jednostki jest wartością chronioną konstytucyjnie. Artykuł 47 Konstytucji RP zawiera ogólne gwarancje ochrony prywatności, a art. 51 Konstytucji RP odnosi się bezpośrednio do aspektów ochrony prywatności związanych z przetwarzaniem informacji o jednostce. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny tzw. autonomia informacyjna jednostki, oznaczająca prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Wymogi odnośnie do dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw zostały określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wypadku prawa do prywatności zostały one doprecyzowane w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Ograniczenia te muszą być ustanowione w ustawie, nie mogą naruszać istoty wolności i praw i muszą służyć usprawiedliwionym konstytucyjnie celom. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się również, że wskazane w art. 31 ust. 3 oraz w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP klauzule ograniczające należy interpretować jako wyrażające zasadę przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „W wypadku ingerencji prawodawczej w autonomię informacyjną spełnienie wymogu proporcjonalności *sensu stricto* oznacza m.in.: a) istnienie ustawowo determinowanych gwarancji proceduralnych i technicznych bezpiecznego przetwarzania danych osobowych; b) ograniczenie katalogu podmiotów przetwarzających dane do minimum podyktowanego rodzajem danych i celem ich przetwarzania; c) określenie ram czasowych przetwarzania danych; d) wprowadzenie efektywnego mechanizmu anonimizacji; e) wprowadzenie przepisów umożliwiających stabilne finansowanie i konserwację baz danych celem zapewnienia ich niezakłóconego funkcjonowania w dobie dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii i różnego rodzaju ryzyka z tym związanego” (wyrok TK z dnia 20 stycznia 2015 r. sygn. akt K 39/12).

Zgodnie z materiałami udostępnionymi przez władze samorządowe<sup>2</sup>, wspomniane wnioski Poczty Polskiej S.A. są przesyłane z przywołaniem, jako ich podstawy, art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku

---

<sup>2</sup> Źródło: <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/wybory-poczta-chce-danych-karnowski-dulkiewicz-zawiadomienia-do-prokuratury,a,169512>.

z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, a także decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. (BPRM.4820.2.3.2020) dotyczącej podjęcia przez Poczta Polską S.A. czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Wobec przywołanego wyżej standardu konstytucyjnego przepis ten budzi zasadnicze wątpliwości. Należy wskazać, że pozwala on przekazać dane wszystkim obywateli bez odpowiednich zabezpieczeń, z różnych źródeł i w bardzo szeroko zakreślonych celach. Należy również zgodzić się z argumentem, że obecnie wątpliwe jest istnienie podstawy ustawowej umożliwiającej przekazanie takich danych na podstawie art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Nie może nią być ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., która jest dopiero procedowana w Senacie RP, a więc nie jest obowiązującym powszechnie prawem. Jeszcze surowiej ocenia tą sytuację Krakowski Instytut Prawa Karnego (Fundacja), który wskazuje, że: „Polecenie przekazania Poczcie Polskiej S.A. spisu wyborców zawierających dane wszystkich wyborców, celem organizacji wyborów korespondencyjnych, w stanie prawnym na dzień 23 kwietnia 2020 r. nie posiada podstawy prawnej i może nosić znamiona przestępstwa. Przystępstwem może być także przekazanie spisu wyborców (informacji chronionych) podmiotowi nieuprawnionemu”<sup>3</sup>.

Co więcej, podnoszone są bardzo poważne wątpliwości co do zabezpieczeń przekazywania danych osobowych. Chciałbym zwrócić uprzejmie uwagę Pana Premiera na informację rządowego Zespołu CERT Polska, działającego w strukturach Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej. Odnosząc się do licznych zgłoszeń nadesłanych do CERT Polska przez przedstawicieli samorządów w sprawie mailingu kierowanego przez Poczta Polską, zespół ten wskazał, że: „Analiza nagłówek wysłanych wiadomości e-mail wskazuje, że wiadomości te faktycznie zostały wysłane z serwerów wykorzystywanych przez Poczta Polską. Z perspektywy problemów związanych z bezpieczeństwem komunikacji, w wiadomości brakuje podpisu cyfrowego potwierdzającego tożsamość nadawcy. Mając to na uwadze sugerujemy weryfikację treści wniosku niezależnymi kanałami oraz

---

<sup>3</sup> A. Barczak-Oplustil, W. Górowski, M. Małecki i inni, *Opinia w sprawie przekazywania spisów wyborców Poczcie Polskiej S.A. celem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w stanie prawnym na dzień 23 kwietnia 2020 r.*, <https://kipk.pl/dokumenty/opiniaspiswyborcow.pdf>, (dostęp: 24 kwietnia 2020 roku)..

przeprowadzenie odpowiedniej analizy ryzyka co do zakresu i sposobu przekazania danych”.  
**Wskazuje to, że komunikacja, która miała być oficjalną korespondencją w sprawie wyborów sprawiała uzasadnione wrażenie ataku phishingowego i musiała podlegać dalszej weryfikacji. Takie praktyki należy ocenić jako mające niszczący wpływ na zaufanie do procesu wyborczego i niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa ze strony podmiotów publicznych.** Brak zabezpieczenia przesyłania danych o obywatelach jest również omawiany krytycznie w prasie specjalistycznej<sup>4</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podnosił konieczność ochrony danych osobowych obywateli i wskazywał na zagrożenia jakie stwarza nieprawidłowe przetwarzanie danych takich jak imię i nazwisko, numer PESEL oraz adres przy obecnych możliwościach popełniania czynów zabronionych (np. wyłudzenia danych) przy pomocy nowych technologii. W chwili obecnej takie zagrożenia dotyczą wszystkich polskich obywateli. Mam nadzieję, że weźmie to Pan Premier pod uwagę w dalszych działaniach.

W związku z powyższym, stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz 17 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) zwracam się do Pana Premiera o przesłanie Rzecznikowi kopii powołanej decyzji do dnia 27 kwietnia br.

Jednocześnie proszę o precyzyjne wskazanie podstawy prawnej dla jej podjęcia, wskazanie podstaw podejmowania działań przez Pocztę Polską S.A. związanych z spisami wyborców, w szczególności zaś wskazanie precyzyjnego zadań lub obowiązków Spółki związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz z przywołaniem podstawy prawnej dla nich.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>4</sup> M. Maj, *Poczta Polska wystąpiła do gmin o dane wyborców. Chce plików TXT lub CSV, spakowanych bez hasła* <https://niebezpiecznik.pl/post/poczta-polska-wystapila-do-gmin-o-dane-wyborcow-chce-plikow-txt-lub-csv-spakowanych-bez-hasla> (dostęp: 23 kwietnia 2020 roku).