



## W Y R O K

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>sędzia WSA Grzegorz Rudnicki (spr.)</b>
Sędziowie	<b>sędzia WSA Marta Kołtun-Kulik</b> <b>sędzia WSA Tomasz Stawecki</b>
Protokolant	<b>sekr. sąd. Hubert Dobrowolski</b>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **15 września 2020 r.**  
sprawy ze skarg **Rzecznika Praw Obywatelskich** oraz **Fundacji Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu**  
na decyzję **Prezesa Rady Ministrów**  
z dnia **16 kwietnia 2020 r.** znak **BPRM.4820.2.3.2020**  
w przedmiocie **polecenia Poczty Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie korespondencyjnym**

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji,**
- 2. oddała skargę Fundacji Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu.**

Uzasadnienie.

**I. Uzasadnienie faktyczne.**

**I.1. Zaskarżona decyzja Prezesa Rady Ministrów.**

Zaskarżoną decyzją z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020 Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 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, 567 i 568, dalej „specustawa Covid-19”) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „k.p.a.”) polecił Poczcie Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie, 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 i kadrowych”.

Prezes Rady Ministrów wyjaśnił w decyzji, że „realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19, poprzez zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym”. Polecenie zaś „jest podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach”.

Prezes Rady Ministrów wyznaczył też ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie, zgodnie z decyzją i wskazał, że „finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie. Przy wykonaniu umowy Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie może posługiwać się podwykonawcami, przy czym ponosi w pełnym

zakresie odpowiedzialność za działania lub zaniechania osób trzecich, działających w jej imieniu tak jak za działania lub zaniechania własne”.

Jednocześnie, Prezes Rady Ministrów określił w decyzji, że „w przypadku odmowy zawarcia przez Poczta Polską S.A. z siedzibą w Warszawie, umowy dotyczącej realizacji zadań objętych niniejszą decyzją, niniejsza decyzja staje się natychmiast wymagalna i stanowi podstawę do egzekwowania od Poczty Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie realizacji polecenia objętego niniejszą decyzją”.

Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że zgodnie z art. 11 ust. 2 specustawy ustawy Covid - 19 decyzja nie wymaga uzasadnienia.

## **I. 2. Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich.**

Z tą decyzją nie zgodził się Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”), wnosząc pismem datowanym na 29 kwietnia 2020 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. RPO wyjaśnił, że działa na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627; dalej „ustawa o RPO”), art. 8 § 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”).

RPO zaskarżył ww. decyzję Prezesa Rady Ministrów, zarzucając jej:

„• brak podstawy prawnej oraz rażące naruszenie prawa, polegające na poleceniu Poczcie Polskiej S.A. realizacji zadania, które w dniu jej wydania nie leżało w sferze zadań operatora publicznego ("przeprowadzanie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym"), ponieważ przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; dalej „Kodeks wyborczy” lub „k.w.”) powierzają je odpowiednio komisarzowi wyborczemu, urzędnikowi wyborczemu, a także Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu oraz Inspekcji Sanitarnej w przypadku osób poddanych kwarantannie (art. 53b Kodeks wyborczy),

a także:

• naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 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 ze zm.) poprzez uznanie, iż polecenie przekazania Poczcie Polskiej S.A. spisu wszystkich wyborców wyczerpuje przesłankę zapobiegania COVID-19”.

RPO wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i o wstrzymanie jej wykonania.

Uzasadniając skargę RPO wyjaśnił, że 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów, zaskarżoną decyzją polecił Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie realizację działań 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 i kadrowych. Decyzja została zamieszczona na stronach internetowych samorządów terytorialnych 23 kwietnia 2020 r. wraz pismem Poczty Polskiej S.A., zobowiązującym samorzady do przekazania Poczcie Polskiej S.A. spisu wyborców.

Podkreślając, że zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych, RPO wyjaśnił też, że organ ten podejmuje sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących jednostkom.

Niniejsza sprawa ma taki szczególny charakter, ponieważ stwarza zagrożenie dla praw obywatelskich, w odniesieniu do znaczącej większości polskich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze.

Konieczność zapewnienia obywatelom bezpiecznego i zgodnego z normami konstytucyjnymi głosowania w wyborach prezydenckich w czasach pandemii SARS-CoV-2, a także monitorowanie działań podejmowanych przez organy władzy publicznej w związku z tymi wyborami, mają fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa i ochrony praw obywatelskich, dlatego znajdują się w sferze szczególnego zainteresowania RPO. Decyzja wydana przez Prezesa Rady Ministrów narusza zaś rażąco porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej i wpływa negatywnie na prawa obywatelskie.

Zaskarżona decyzja Prezesa Rady Ministrów została wydana na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 specustawy Covid – 19. w zw. z art. 104 k.p.a.. Tymczasem w stanie prawnym obowiązującym na dzień 16 kwietnia 2020 r. Poczta Polska S.A. nie mogła realizować zadań publicznych związanych z organizacją wyborów korespondencyjnych na urząd Prezydenta RP w zakresie i w sposób wskazany w tej decyzji. W dacie wydania decyzji, tj. 16 kwietnia 2020 r. obowiązywał rozdział 6a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, w którym przewidziano szczególne prawo niektórych wyborców (wyborców z niepełnosprawnościami, wyborców przebywających w obowiązkowej kwarantannie, izolacji, izolacji domowej oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 rok życia) do głosowania korespondencyjnego w wyborach, jednakże zastosowanie tych przepisów o głosowaniu korespondencyjnym zostało w okresie stanu epidemii wykluczone na mocy art. 102 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS- Co-2 z dniem 18 kwietnia 2020 r., tj. z datą wejścia w życie tej ustawy.

Tym samym, nawet gdyby uznać, że w dacie wydania decyzji administracyjnej przez Prezesa Rady Ministrów istniała fragmentaryczna podstawa prawna do wydania polecenia Poczcie Polskiej S.A. rozpoczęcia przygotowań do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym w odniesieniu do wyborców uprawnionych do takiej formy głosowania na podstawie przepisów rozdziału 6a Kodeksu wyborczego, to należy pamiętać, iż polecenie to miałyby zastosowanie jedynie do wąskiego grona podmiotów, określonego w art. 53a k. w.

Ponadto, zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego wszystkie czynności organizacyjne zmierzające do przeprowadzenia wyborów zastrzeżono do kompetencji urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych. Operator pocztowy pełni w tym zakresie wyłącznie zadania techniczne, związane z dostarczeniem zaadresowanej już wcześniej przesyłki, pozostające w granicach realizacji jego zwykłych usług pocztowych.

Zgodnie z art. 187 § 2 k. w. to do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendów w zakresie określonym w kodeksie oraz w innych ustawach.

Natomiast wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają (art. 294 § 1 k. w.) Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze.

Zarówno treść decyzji administracyjnej, jak i analiza czynności podjętych przez Poczta Polska S.A. po wydaniu przez Prezesa Rady Ministrów powołanego wyżej polecenia, wskazują, iż zamiarem organu nie było oparcie decyzji na przepisach prawa upoważniających do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych obowiązujących w dacie wydania decyzji, tj. na podstawie przepisów przewidzianych w Kodeksie wyborczym. Tym samym Poczta Polska S.A., na podstawie zaskarżanej niniejszą skargą decyzji Prezesa Rady Ministrów, nie może wykonywać żadnych zadań związanych z powszechnymi wyborami korespondencyjnymi Prezydenta RP, gdyż brak jest podstawy prawnej dla tego typu działań.

Zdaniem RPO, za podstawę prawną nie może zostać uznana ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99), która obecnie zgodnie z zasadami procesu ustawodawczego jest rozpatrywana przez Senat RP.

Z przepisów k.p.a. i z Konstytucji RP (art. 7 statuujący zasadę legalizmu) wynika, że organ stosujący prawo musi działać na podstawie już obowiązującego prawa, a nie na podstawie namiastki tego prawa, jaką stanowi ustawa co prawda uchwalona przez Sejm, ale będąca w dalszym ciągu przedmiotem prac legislacyjnych Senatu. Porządek prawny nie przewiduje zatem możliwości wydania decyzji administracyjnej w oparciu o spodziewaną podstawę prawną, która może (lecz nie musi) stać się elementem systemu prawnego w przyszłości, po zakończeniu procesu legislacyjnego. Organy władzy publicznej nie mogą też wydawać decyzji administracyjnych w oparciu jedynie o oczekiwane i ewentualne w przyszłości kompetencje.

Prezes Rady Ministrów wydał decyzję administracyjną z rażącym naruszeniem prawa, albowiem w dacie wydania tej decyzji nie istniała w systemie prawa podstawa prawna do wydania Poczcie Polskiej S.A. polecenia podjęcia przygotowania do zorganizowania wyborów Prezydenta RP w powszechnym trybie korespondencyjnym z uwagi na stan epidemii. Ponadto, treść polecenia Prezesa Rady Ministrów

zobowiązała Poczta Polska S.A. do przejęcia kompetencji zastrzeżonych na rzecz innych organów władzy publicznej, tj. organów wymienionych w Kodeksie wyborczym, jako organów właściwych do przygotowania wyborów, co powoduje, że decyzja rażąco naruszyła prawo i była dla Poczty Polskiej S.A. niewykonalna w chwili jej wydania.

RPO podkreślił, że organizacja procesu wyborczego łączy się z działaniami dotyczącymi konstytucyjnych praw jednostki. Przeprowadzenie wyborów wiąże się m.in. z przetwarzaniem danych osobowych wyborców. Tego rodzaju działania w polskim porządku prawnym muszą być oparte na wyraźnej i precyzyjnej podstawie ustawowej (art. 51 Konstytucji RP). Zlecenie podjęcia i realizacji działań, obejmujących w ramach organizacji wyborów przetwarzanie danych osobowych wyborców, w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów, zawierającej polecenie skierowane do spółki akcyjnej, należy uznać za rażąco niezgodne w tymi standardami.

RPO powołał się również na wykładnię Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie tego, co może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu rażącego naruszenia prawa i na czym polega trwała niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Decyzja Prezesa Rady Ministrów, która została wydana z rażącym naruszeniem prawa, skutkuje również tym, że jest ona dla podmiotu, do którego została skierowana, trwale niewykonalna. W istocie bowiem Poczta Polska S.A. nie posiada kompetencji, by wykonać polecenie, które skierował do niej bez podstawy prawnej Prezes Rady Ministrów.

Specustawa Covid – 19 przewiduje możliwość wydawania indywidualnych poleceń jednostkom samorządu terytorialnego, państwowym osobom prawnym lub przedsiębiorcom państwowym. W dacie wydania decyzji polecenia takie mógł wydawać wojewoda (art. 11 ust. 1), Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 11 ust. 2).

Wydając polecenie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 cyt. ustawy, z własnej inicjatywy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy (art. 11 ust. 2a). Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej

(art. 11 ust. 2 zd. 2). Po dokonaniu nowelizacji ww. ustawy z 2 marca 2020 r. ustawą z 16 kwietnia o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695), art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. otrzymał nowe brzmienie i obecnie polecenia może wydawać wojewoda (art. 11 ust. 1), Minister Zdrowia z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody (art. 11 ust. 2), Prezes Rady Ministrów (art. 11 ust. 3). Zarówno w pierwotnej wersji ustawy, jak i w zmienionej ustawie, polecenia te mogą być wydawane wyłącznie „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”.

Polecenie Poczcie Polskiej S.A. rozpoczęcia przygotowań do wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym dla wszystkich osób uprawnionych do głosowania, w ocenie RPO, nie wyczerpuje przesłanki zapobiegania epidemii COVID-19, w szczególności zważywszy na to, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują ani powszechnego, ani ograniczonego głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP. Polecenie to nie może więc stanowić podstawy dla podjęcia żadnych działań w tym przedmiocie przez Poczta Polską S.A.

Sam fakt, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono wiele ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się koronawirusa nie oznacza jeszcze, że organy władzy publicznej mogą w sposób dowolny interpretować przepisy powszechnie obowiązującego prawa i wydawać decyzje administracyjne bez podstawy prawnej, bez zbadania czy zaszły przesłanki stypizowane w przepisie, na który się powołano. Takie działanie organów władzy publicznej narusza w sposób istotny zasadę zaufania obywateli do państwa oraz przyczynia się jednocześnie do powstania chaosu prawnego w sferze publicznej i systemie prawa, wpływając w sposób niekorzystny na prawa obywateli oraz funkcjonowanie całego państwa.

### **I. 3. Odpowiedź Prezesa Rady Ministrów i Poczty Polskiej S.A. na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich.**

W obszernej odpowiedzi na skargę, datowanej na 29 maja 2020 r., Prezes Rady Ministrów, reprezentowany przez r. pr. M. K., wniósł o oddalenie skargi i „wydanie postanowienia o odmowie wstrzymania na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. wykonalności zarządzenia Ministra ze względu na jego bezprzedmiotowość, względnie - brak przesłanek ustawowych dla uwzględnienia wniosku Skarżącego w



tym przedmiocie”. Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów wniósł o przeprowadzenie rozprawy.

W związku z treścią i formą zawartej w tym piśmie procesowym polemiki pełnomocnika organu z zarzutami RPO i w celu pełnego oddania stanowiska prawnego pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że niezbędnym jest dosłowne przytoczenie najistotniejszych fragmentów odpowiedzi na skargę.

Zdaniem pełnomocnika organu, „skarga jest oczywiście bezzasadna i nie zasługuje na uwzględnienie”.

Z punktu widzenia organu, „akcentowane przez skarżącego zasady konstytucyjne i wynikające z przepisów Konstytucji RP cele i zakresy obowiązków organów państwowych, są w równym stopniu istotne i ważące na sposobie określania zakresu normowania poszczególnych rozstrzygnięć prawnych”, gdyż „wynikające z tych zasad ogólnych wskazania nie funkcjonują w próżni i zostały ustrojowo skorelowane z aktami ustawowymi, których znaczenie RPO wydaje się deprecjonować”.

Pełnomocnik nie zakwestionował „wykładu Skarżącego w zakresie zasad ogólnych dotyczących uwarunkowań prawnych względem podmiotów uprawnionych do przeprowadzania wyborów, charakterystyki aktów prawa wewnętrznego, czy też kryteriów kwalifikowania określonych aktów, jako normatywnych”.

Prezes Rady Ministrów zgodził się ze stanowiskiem RPO, że fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa i ochrony praw obywatelskich ma zapewnienie obywatelom bezpiecznego i zgodnego z normami konstytucyjnymi głosowania w wyborach prezydenckich w czasach pandemii SARS-CoV-2. Organ, w odróżnieniu od skarżącego, ma wynikający z przepisów prawa obowiązek podjęcia działań w celu zapewnienia możliwości przeprowadzenia wyborów, a ich zaniechanie prowadzić może do odpowiedzialności karnej po stronie piastuna Organu.

Pełnomocnik wyjaśnił też, że RPO przedstawia pogląd na temat legalności decyzji w kontekście okoliczności w znacznym stopniu hipotetycznych, wynikających z jego własnych przypuszczeń i nieprzystających do okoliczności sprawy. W tym zakresie polemika pozbawiona jest doniosłości, ponieważ przedmiotem badania Sądu

pozostaje zgodność z prawem wydanej decyzji, nie zaś czynności podejmowane przez stronę w zakresie nieobjętym jej przedmiotem wskazanym w treści tego aktu.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów przedstawił chronologię uchwalanych aktów prawnych związanych z pandemią - począwszy od 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, przez rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, od 20 marca 2020 r. do odwołania ogłoszony został na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, która rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego o nowe grupy osób - wyborców podlegających 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, oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat.

W dniu 6 kwietnia 2020 r. Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., która tego samego dnia została przekazana Marszałkowi Senatu RP. Ustawa przewidywała przeprowadzenie wyborów wyłącznie w formie korespondencyjnej.

Zaskarżoną decyzją Prezes Rady Ministrów polecił 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 w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych. Decyzja nie określała innych niż wyżej wskazane warunków realizacji polecenia, w szczególności nie określała koniecznych do realizacji polecenia: sposobu dokonywania doręczeń, procedur obrotu dokumentami wyborczymi, liczby

doręczeń wchodzących w zakres polecenia. Do zawarcia umowy z Poczta Polska S.A. decyzja wyznaczyła ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

5 maja 2020 r. Senat RP wniósł o odrzucenie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Dwa dni później Sejm odrzucił uchwałę Senatu. Prezydent podpisał ustawę 8 maja 2020 r.

Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 10 maja 2020 r. w uchwale nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - stwierdziła, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów.

Z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych z art. 16 § 1 k.p.a., może mieć ono miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Stwierdzenie nieważności decyzji musi być poprzedzone niewątpliwym ustaleniem, że kwestionowane decyzje naruszają rażąco prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), a ustalenia te są oparte na zebranych materiale dowodowym, który to w sposób oczywisty potwierdza.

W doktrynie i orzecznictwie obowiązuje pogląd, że wykładnia analizowanych przesłanek powinna mieć charakter ścieśniający.

Pełnomocnik organu wyjaśnił, że "(...) podstawą dokonywania subsumpcji prawniczej mogą być wyłącznie określone i ustalone bezspornie stany faktyczne, bo przedmiotem orzekania sądów administracyjnych nie są sytuacje hipotetyczne i spory o charakterze akademickim, a konkretne zdarzenia prawne i działania organów państwowych. Dla oceny konkretnego zdarzenia prawnego, w pierwszej kolejności niezbędnym jest zatem ustalenie w sposób bezsporny stanu faktycznego w sprawie i jeżeli ten stan faktyczny w kontekście obiektywnym nie budzi wątpliwości, przejście do jego analizy i oceny z punktu widzenia obowiązującego prawa. Prawidłowe wnioskowanie w powyższym zakresie zakłada bowiem, że wnioski uzyskane z podjętej analizy, będą li tylko wtedy prawidłowe, kiedy suma przesłanek je warunkujących również będzie prawdziwa. Powyższe stwierdzenie jest o tyle

doniosłe, że szeroki wywód Skarżącego w zakresie, w jakim argumentuje przyjęte w sprawie wnioski, oparty jest wyłącznie o sytuację potencjalną, mającą wymiar wyłącznie hipotetyczny, warunkowy i zupełnie nieprzystający do treści samej decyzji”.

Zdaniem pełnomocnika organu, RPO „jest pewny istnienia takiego stanu faktycznego, w którym Organ polecił Poczcie Polskiej S.A. wykonać kompetencje innych organów państwowych”.

Pełnomocnik organu stwierdził też, że „po analizie uzasadnienia skargi, stwierdzić należy, że znajdujący się w niej wywód na poparcie tezy, jakoby działanie Organu stanowiło czynność podjętą bez podstawy prawnej, przedstawia jako zasadniczy argument okoliczność, że w momencie wydania decyzji, prawo powszechnie obowiązujące zawierało odmienny od uwzględnianego przez Organ stan uwarunkowań prawnych regulujących przeprowadzenie wyborów. W konsekwencji należałoby wnosić, że konstatacje Skarżącego w tym rudymmentarnym dla celowości składania niniejszej skargi zakresie abstrahują od uwzględnienia obowiązujących w czasie wydawania decyzji regulacji prawnych przyjmując o priori, że nie mają one znaczenia prawnego”.

Błędne jest założenie RPO, że czynności faktyczne, jakie wykonywać ma na podstawie polecenia podmiot zobowiązany stanowią „organizowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” zastrzeżone dla podmiotów uprawnionych do organizowania wyborów oraz, że w momencie wydania decyzji brak było podstaw dla podejmowania działań w kontekście wyborów korespondencyjnych.

Jest oczywistym, że Poczta Polska S.A. nie ma prawa wykonywać żadnych działań sprzecznych z przepisami prawa. W szczególności nie może zorganizować wyborów, zastąpić organów powołanych do organizowania wyborów zgodnie z obowiązującym prawem, czy też podejmować innych działań wykonawczych, „jakie zgodnie z projektowanym stanem prawnym mają lub też miałyby stać się jej obowiązkami”. Takie rozstrzygnięcia zresztą nie wynikają z decyzji.

Poczta Polska S.A. „ma natomiast obowiązek, wykonując polecenie Prezesa Rady Ministrów, podjąć wszelkie czynności przygotowawcze, które jej, jako podmiotowi prawa, publicznemu doręczycielowi, korporacji, spółce Skarbu Państwa, osobie prawnej, pracodawcy i podmiotowi funkcjonującemu w warunkach rynkowych, są

niezbędne dla potencjalnego i w chwili wydawania decyzji szacowanego wykonania zadań ustawowych związanych z przeprowadzeniem wyborów”.

Zdaniem pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów, „realizacja zadań związanych z wypełnianiem obowiązków konstytucyjnych Prezesa Rady Ministrów, a zatem władzy wykonawczej zakłada konieczność dostosowania podejmowanych rozstrzygnięć do określonych projekcji i uwarunkowań czasowych. Skoro zatem wykonanie czynności obsługowych przez projektowanego przez rząd wykonawcę wymaga podjęcia określonych działań przygotowawczych, a ramy czasowe generują określone i jednoznaczne uwarunkowania faktyczne, to oczywistym jest, że poszczególne czynności muszą zostać podjęte z odpowiednim wyprzedzeniem, tak, aby umożliwić wykonanie obowiązków, które w założeniu wynikać mają z ustanowionego prawa powszechnie obowiązującego”.

Żadne z poleceń Prezesa Rady Ministrów nie wskazuje na możliwość naruszania obowiązków ustawowych. „Zadania nakładane na Poczcie Polską S.A. mają charakter działań całkowicie irrelewantnych z punktu widzenia przygotowań podejmowanych przez organy wyborcze. Są to czynności, które ani nie dublują działań organów wyborczych, ani nie zwalniają ich z ich obowiązków. Mają w swojej istocie charakter planistyczny, przygotowawczy i całkowicie niezależny od wynikającego z przepisów powszechnie obowiązujących procesu wyborczego”. Dlatego też - z punktu widzenia Rady Ministrów – istniała potrzeba wydania takiej decyzji, „celem zabezpieczenia potencjalnej i wynikającej z przepisów powszechnie obowiązujących konieczności przeprowadzenia wyborów”.

Zlecone Poczcie Polskiej S.A. działania odnoszą się do sfery wewnętrznej przygotowania przedsiębiorstwa do uczestniczenia w przeprowadzeniu wyborów w trybie korespondencyjnym. Wczesne podjęcie działań polegających na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów materialnych i kadrowych było niezbędne dla skutecznej realizacji zadania w postaci sprawnego przekazywania głosów wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego zgodnie ze znowelizowanym przez ustawę zmieniającą ustawę COVID-19 art. 53a kodeksu wyborczego. Zgodnie bowiem z art. 40 ustawy zmieniającej COVID-19 od 31 marca 2020 r. z możliwości głosowania korespondencyjnego skorzystać mogli, obok wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w

rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, także wyborcy podlegający 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 oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat. Powyższe zmiany w kodeksie wyborczym oznaczają konieczność przygotowania technicznego i organizacyjnego głosowania korespondencyjnego dla uprawnionych wyborców. Wyborcy należący do powyższych kategorii stanowią grupy podwyższonego ryzyka zarażeniem COVID-19, stąd przeprowadzenie działań zmierzających do bezproblemowego i bezpiecznego skorzystania przez tych wyborców z czynnego prawa wyborczego stanowi zarówno realizację ich konstytucyjnego prawa, jak również wpisuje się w działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Pełnomocnik wskazał też na dodatkowe okoliczności wydania decyzji. „Dokładna liczba wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego nie była znana w dniu wydania przedmiotowej decyzji, a potencjalna liczba wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w dniu głosowania, przy przyjęciu skrajnie negatywnego scenariusza rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, mogła być zbliżona do ogólnej liczby wyborców uprawnionych do głosowania. Ponadto, działania prowadzone przez PP SA na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów nie odnosiły się do organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu wynikającym z ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W szczególności działania te nie obejmowały pozyskiwania danych ze spisu wyborców na podstawie art. 99 tejże ustawy, co potwierdza, że należy szereg działań podejmowanych przez PP SA rozróżnić według podstawy prawnej i uznać wewnątrzorganizacyjny charakter działań objętych decyzją”.

„Wyróżnienie etapu planistycznego czy przygotowawczego w działalności przedsiębiorcy objętego poleceniem Prezesa Rady Ministrów znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 11 ust. 7 ustawy COVID-19, który wprost przewiduje prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań objętych poleceniami mających charakter planistyczny oraz obciąża finansowaniem takich planistycznych działań przedsiębiorcę”.

Kolejnym potwierdzeniem, że treść decyzji miała całkowicie odmienny zakres rozstrzygnięcia, niż sugeruje to skarga, jest fakt, że na podstawie art. 11 ust. 6 ustawy COVID-19 wykonywanie zadań objętych poleceniami wydanymi w stosunku do przedsiębiorców następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą. Sposób dookreślenia zadań objętych poleceniem w formie umowy cywilnoprawnej w sposób jednoznaczny precyzuje zakres tych zadań, w ten sposób, że wynikające z niej czynności mogły mieć charakter wyłącznie techniczny i organizacyjny w zakresie wewnętrznym przedsiębiorcy.

Argumentacja RPO zmierza „do zakwestionowania celowości samego przeprowadzenia wyborów w formie określonej w projekcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Tym niemniej, to nie akt stanowienia prawa jest poddany weryfikacji Sądu, a decyzja zawierająca polecenie podjęcia przygotowań na wypadek konieczności przeprowadzenia wyborów w warunkach pandemii. W tym kontekście ustanowienie tego pierwszego nie jest w chwili obecnej przedmiotem badania Sądu, w szczególności w odniesieniu do badania istnienia podstawy prawnej”.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił też, że nie istnieją przesłanki pozwalające na kwestionowanie przez skarżącego racjonalności stanowiska organu w zakresie celowości podjęcia działań zabezpieczających wykonanie projektowanego obowiązku ustawowego.

Zgodnie z art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej i wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej w drodze postanowienia. W postanowieniu Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy). Postanowienie Marszałka Sejmu podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej 3 dni od dnia zarządzenia wyborów.

Na dzień podejmowania decyzji, w parlamencie nie zakończył się jeszcze proces legislacyjny uchwalonej przez Sejm RP ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 328), który został skierowany do Senatu RP na podstawie art. 52 Regulaminu Sejmu, a jego ewentualne wejście w życie przewidywane było bezpośrednio przed wyznaczoną datą wyborów prezydenckich. W tej sytuacji zwłoka w przygotowaniu techniczno-organizacyjnych narzędzi do przeprowadzenia wyborów mogłaby doprowadzić do niemożności ich przeprowadzenia, a przez to mogłaby rodzić odpowiedzialność prawną piastunów organów administracji publicznej odpowiedzialnych za sprawne przeprowadzenie wyborów.

Z treści decyzji wynika wyraźnie, że zadanie Poczty Polskiej S.A. obejmuje czynności techniczno-organizacyjne niezbędne do zapewnienia organom wyborczym skutecznego przeprowadzenia procesu wyborczego w sytuacji, gdyby rola Poczty Polskiej S.A. eskalowała na skutek wzrostu zachorowań, a tym bardziej, gdyby jeszcze przed datą wyborów weszły w życie przepisy nakazujące korespondencyjny sposób głosowania. Jest to w pełni uzasadnione okolicznościami faktycznymi, ponieważ gdyby nie podjęto stosownych działań „technicznych” w wyniku polecenia, to po rozpoczęciu obowiązywania projektowanych zmian rozpoczęcie przygotowań techniczno-organizacyjnych do głosowania korespondencyjnego, stałoby się niewykonalne - co z kolei mogłoby rodzić uzasadnione podejrzenia zaniedbań organów administracji publicznej.

Obowiązujące w chwili wydawania decyzji prawo wyborcze określa hierarchię organów wyborczych, na których czele stoi Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), która jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum.

Jak wyjaśnił pełnomocnik organu, „zawarte w poleceniu skierowanym do Poczty Polskiej S.A. zadania mają charakter przygotowawczy i to w zakresie usługowym i techniczno - organizacyjnym dla całego procesu wyborczego. Zadania te w zamyśle miały jedynie zabezpieczać możliwość przeprowadzenia wyborów, a ich skutki mogą być wykorzystane do przeprowadzenia wyborów przez stosowne, uprawnione organy wyborcze. Przy czym, zaznaczyć należy, że sama potrzeba dokonania zabezpieczenia możliwości organizacyjnych i technicznych w korespondencyjnie



przeprowadzanych wyborach wynikała wyłącznie z sytuacji kryzysowej do jakiej doprowadziła ogólnoświatowa pandemia wirusa SARS-COV-2”.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów zakwestionował też zarzut RPO o braku podstawy prawnej wydania decyzji i przedstawił w tym zakresie szereg orzeczeń sądów administracyjnych. Zaskarżona zaś decyzja ma pełną podstawę prawną w art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i 3 specustawy Covid - 19 (w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), a także w przepisach Kodeksu wyborczego przewidujących określone zadania operatora wyznaczonego, jakim jest Poczta Polska S.A., związane z głosowaniem korespondencyjnym w wyborach, w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Ponadto, „decyzja ma podstawę prawną w powołanych przepisach prawa powszechnie obowiązującego w zakresie dotyczącym jej formy prawnej, jej adresata, okoliczności uzasadniających jej wydanie oraz jej treści”.

RPO ograniczył się, „w zakresie uzasadnienia zarzutu naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, do przedstawienia stanu prawnego związanego z nowelizacją art. 11 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 oraz stwierdzeniem, że polecenie Poczcie Polskiej S.A. rozpoczęcia przygotowań do wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym dla wszystkich osób uprawnionych do głosowania nie wyczerpuje przesłanki zapobiegania epidemii COVID-19. Uzasadnienie tego ostatniego twierdzenia zawierać się miałyby, zdaniem Skarżącego, w słusznym skądinąd wniosku, że Organ nie może w sposób dowolny interpretować przepisów prawa, w szczególności bez zbadania, czy zaszły przesłanki stypizowane w przepisie, na który się powołano. Przytoczony wniosek wydaje się jednak zawierać supozycję, że Organ interpretował prawo dowolnie i dodatkowo nie zbadał, czy zaszły przesłanki stypizowane w ustawie. Tego rodzaju twierdzenie, niewątpliwie pozbawione w treści skargi uzasadnienia, jest również całkowicie bezpodstawne”.

Zdaniem pełnomocnika organu, „działania zmierzające do umożliwienia przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym - w szczególności wskazane przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych

zasobów kadrowych - bezwzględnie należy uznać za działania związane bezpośrednio ze zwalczaniem i zapobieganiem COVID-19. Przeprowadzenie wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym w sposób bezsprzeczny wpływa bowiem w opinii Organu na ograniczenie liczby zachorowań lub też ich skutków na terytorium kraju. Tym samym działania Prezesa Rady Ministrów podejmowane na podstawie specustawy, prowadzące do zapewnienia techniczno-organizacyjnych narzędzi przeprowadzenia takich wyborów, wypełniają założenia i cele tej ustawy również w aspekcie materialnym”.

Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 11 ust. 2 (obecnie art. 11 ust. 3) ma uprawnienie, a jednocześnie obowiązek wydawać polecenia we wszelkim zakresie mającym związek z przeciwdziałaniem COVID-19. Ustawodawca wyraźnie zakres takiego polecenia pozostawił organowi wydającemu decyzję, co zbieżne jest z zakresem znaczeniowym uznania administracyjnego.

Podstawę prawną wydania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów stanowił zatem art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a i 3 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. z 2020 r. poz. 374, 567, 568), w stanie prawnym obowiązującym pomiędzy 31 marca a 18 kwietnia 2020 r.

Realizowanie działań, których celem jest potencjalne ograniczenie liczby zachorowań na COVID-19 może zostać zlecone przez Prezesa Rady Ministrów spółkom Skarbu Państwa takim, jak Poczta Polska S.A. Działania polecane nie muszą odnieść skutku w postaci przeciwdziałania COVID-19. Brak dostatecznej wiedzy medycznej o nieznanym wcześniej wirusie oraz jednoznacznych wyników badań dotyczących mechanizmu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-COV-2 przesądza o tym, że do zakwalifikowania działań jako związanych „z przeciwdziałaniem COVID-19” wystarczy potencjalnie pozytywny skutek prognozowany na podstawie aktualnie dostępnej wiedzy naukowej. Ocena słuszności bądź efektywności kierunków podejmowanych działań realizowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 pozostaje jednak poza zakresem potencjalnego zaskarżenia.

Art. 11 specustawy Covid - 19 w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. stanowił, zdaniem pełnomocnika, należyłą podstawę prawną dla polecenia Poczcie

Polskiej S.A. realizacji działań przygotowujących ten podmiot do wypełnienia zadań związanych z korespondencyjną formą wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Argumentacja RPO, że wydanie takiej decyzji nie wyczerpuje przesłanki zapobiegania epidemii COVID-19 „ma typowy charakter recenzujący, oceniający celowość działań organu, co samo w sobie nie podlega ocenie sądu administracyjnego”.

Zdaniem pełnomocnika organu, „argumentacja, a raczej samo pozbawione uzasadnienia stanowcze zanegowanie w tym przedmiocie, wykracza poza zakres badania przez Sąd administracyjny i jako takie pozostaje dla rozstrzygnięcia zgodności z prawem decyzji, w myśl przytoczonych orzeczeń i stanowiska doktryny, irrelewantne”.

Pełnomocnik organu wyjaśnił też, że „niezbędne jest osadzenie Poczty Polskiej S.A. jako jednej z funkcjonujących w Polsce osób prawnych w ogólnokrajowej koncepcji funkcjonowania takich podmiotów w sytuacji kryzysowej wynikającej z zaistniałej epidemii oraz wynikającej z ustawy COVID-19 kompetencji po stronie Organu do wyznaczenia poszczególnym podmiotom konkretnej roli w ramach polityki przeciwdziałania skutkom COVID-19. W tym zakresie odpowiedzialność spoczywa na Prezesie Rady Ministrów, a szerzej Radzie Ministrów i jej Prezesie, jako organach władzy wykonawczej wyłonionych w określonej konstytucyjnie formule i odpowiedzialnych przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględniając przyznane kompetencje i odpowiedzialność spoczywającą na Organie, stwierdzić należy, że ma on obowiązek tak ukształtować działalność niezbędnych dla normalizacji sytuacji w kraju podmiotów, aby osiągnąć zakładane i zgodne z polityką rządu i ustawodawcy rezultaty w perspektywie sprawowanego urzędu państwowego. Rozstrzygnięcie Organu w zakresie spozycjonowania roli, celów i przede wszystkim doraźnych działań przedsiębiorcy wpisuje się zatem w politykę kryzysową organu władzy wykonawczej i tym samym wielce wątpliwym jest, aby sąd administracyjny zakwestionował zasadność określonych założeń organu władzy wykonawczej w kontekście prawidłowości polityki państwa i skuteczności poszczególnych działań w perspektywie celów, jakim służyć mają przyjęte przez tenże organ władzy wykonawczej założenia. Trudno w tym kontekście przyjąć, że określona wizja działań antykryzysowych państwa przyjęta przez Radę Ministrów może - z zastrzeżeniem

poszczególnych czynności, które nie byłyby zgodne z konkretnym przepisem prawa - zostać zweryfikowana przez sąd administracyjny bądź powszechny w zakresie projektowanych efektów i skutków, zasadności założeń i konsekwencji w aspekcie zabezpieczenia ładu konstytucyjnego w kraju i pozycji w kontaktach z innymi państwami. Tego rodzaju argumentacja pojawia się natomiast w komentowanej skardze. Skarżący przedstawia swoją wizję prawidłowej działalności organu wykonawczego polegającej na bezczynności w zakresie zapewnienia faktycznych możliwości przeprowadzenia wyznaczonych przez kompetentny organ wyborów. Takie postawienie sprawy stanowi koncepcję nieco minimalistyczną skoro nie wykracza poza horyzont okoliczności faktycznych ustalanych dla sytuacji modelowej, gdy tymczasem sytuacja była o tyle ekstraordynaryjna, że przeprowadzenie wyborów w oparciu o istniejące przepisy i bez wsparcia profesjonalnego doręczyciela było z gruntu niemożliwe, co potwierdziła ostatecznie Państwowa Komisja Wyborcza w komunikacie z dnia 7 maja 2020 r.”.

Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów przedstawił też stanowisko odnośnie żądania oddalenia wniosku RPO „o wstrzymanie wykonalności decyzji”. Zakwestionował również zasadność zarzutu RPO dotyczącego rażącego naruszenia prawa przez organ przy wydawaniu zaskarżonej decyzji.

Zadając pytanie „czy jednak nie stanowiłaby naruszenia obowiązków ustawowych przez Organ bezczynność w zakresie podjęcia niezbędnych przygotowań, w sytuacji, gdy Organ znał sytuację epidemiologiczną, rozwój choroby w innych krajach i dynamikę tego procesu w Polsce oraz mogące wynikać z niego konsekwencje, a ustawodawca nałożył na niego obowiązek wykorzystania poleceń w stosunku do określonej grupy podmiotów w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19?” pełnomocnik organu stwierdził, że „odpowiedzi specjalistów prawa konstytucyjnego i administracyjnego w kontekście istniejących podstaw prawnych działania, w zakresie ustalonym przez Organ potwierdzają, że wskazana w decyzji podstawa prawna jest całkowicie prawidłowa i nie budzi jakichkolwiek zastrzeżeń prawnych”.

Rażące naruszenie prawa jest postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i jako takie powinno być interpretowane ściśle. Ocena, czy mamy do czynienia z naruszeniem rażącym, powinna być przy tym dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Nie jest bowiem możliwe przesądzenie z góry o tym, że dana kategoria

naruszeń przybiera postać kwalifikowaną. Okoliczności rozpatrywanej przez Sąd sprawy nie prowadzą natomiast do tak jednoznacznych wniosków, jak przedstawiono je w skardze.

Uwzględniając powyższe, trudno było pełnomocnikowi Prezesa Rady Ministrów zgodzić się ze stanowiskiem, że działanie organu mające polegać na wydaniu polecenia o podjęciu przygotowań do przyjęcia szacowanej roli dystrybutora i odbiorcy kart wyborczych, stanowiło rażące naruszenie prawa. Oczywiście naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną.

Reasumując, pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów stwierdził, że:

„1. zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z prawem oraz była obowiązująca i wiążąca. Z pewnością nie jest to decyzja wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, ani też nie jest to decyzja niewykonalna w dniu jej wydania w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. Decyzja nie jest więc obciążona wadami prawnymi powodującymi jej nieważność i konieczność stwierdzenia jej nieważności.

2. decyzja ma pełną podstawę prawną w przepisach art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i 3 Ustawy COVID-19 (w brzmieniu nadanym im przez nowelizację i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), a także w przepisach Kodeksu wyborczego przewidujących określone zadania operatora wyznaczonego, jakim jest Poczta Polska S.A., związane z głosowaniem korespondencyjnym w wyborach, w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Decyzja ma podstawę prawną w powołanych przepisach prawa powszechnie obowiązującego w zakresie dotyczącym jej formy prawnej, jej adresata, okoliczności uzasadniających jej wydanie oraz jej treści.

3. decyzja została wydana w okolicznościach i z zamiarem realizacji celów, które mają pełne uzasadnienie w przepisach stanowiących jej podstawę prawną. Miała na celu stworzenie warunków do tego, by w trakcie aktu głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. nie dochodziło w ogóle lub dochodziło w jak najmniejszym możliwym zakresie do przypadków, w których ludzie biorący udział w tym akcie głosowania będą się zakażali wirusem

SARS-CoV-2 wywołującym chorobę COVID-19. Decyzja, nakazując Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, zmierza przede wszystkim do tego, by jak największa liczba wyborców brała udział w tych wyborach w trybie głosowania korespondencyjnego, o ile są oni do tego uprawnieni na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego.

4. treść decyzji, czyli treść konkretyzowanych tą decyzją obowiązków Poczty Polskiej S.A., ma pełne uzasadnienie w treści przepisów prawa stanowiących jej podstawę prawną oraz w innych przepisach prawa polskiego, a konkretnie w przepisach Kodeksu wyborczego (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji). Przepisy Kodeksu wyborczego *expressis verbis* przewidują tryb głosowania korespondencyjnego i dlatego też nałożenie w Decyzji na Poczcie Polską S.A. obowiązków w zakresie przygotowania przeprowadzenia trybu głosowania korespondencyjnego (w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r.) ma pełne uzasadnienie w treści Kodeksu wyborczego i absolutnie nie może być uznane za przejaw obligowania Poczty Polskiej S.A. do działań lub do tworzenia stanów rzeczy nieprzewidzianych w przepisach obowiązującego w Polsce prawa.

5. decyzja Prezesa Rady Ministrów miała charakter przygotowawczy stawiając w stan gotowości przedsiębiorcę, któremu miał zostać powierzony obrót dokumentami wyborczymi w zakresie korespondencyjnej formy wyborów prezydenckich i w tym kontekście była w pełni uzasadniona okolicznościami, w jakich obowiązywał wyznaczony przez Marszałek Sejmu termin wyborów i jednocześnie istniał powszechny konsensus społeczny i polityczny, że możliwości organizacyjne w zakresie wyborów przeprowadzanych metodą tradycyjną są zerowe, a liczba osób zarażonych i poddanych kwarantannie w dniu potencjalnych wyborów jest niemożliwa do oszacowania”.

Poczta Polska S.A., w piśmie procesowym datowanym na 13 maja 2020 r., zatytułowanym „Odpowiedź na skargę”, wniosła o oddalenie skargi w całości, gdyż zaskarżona decyzja „została wydana w oparciu o przepisy obowiązującego prawa, a wszelkie czynności podejmowane przez Poczcie Polską S.A. miały podstawę prawną”.

W uzasadnieniu swego pisma procesowego pełnomocnik Poczty Polskiej S.A. wyjaśnił, że ustawa 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 reguluje m. in. zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej oraz zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania chorobie. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy pojęciem przeciwdziałania COVID-19 objęto „wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych” choroby wywołanej przez wirusa SARS-CoV-2.

W art. 11 ust. 1-2 ustawy ustawodawca przyznał wojewodzie oraz Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do wydawania poleceń obowiązujących odpowiednio wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i inne, niż wymienione powyżej, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia mogą zostać wydane wyłącznie w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Prezes Rady Ministrów wydaje polecenia w drodze decyzji administracyjnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z chwilą doręczenia lub ogłoszenia.

W sytuacji wydania w decyzji polecenia rozpoczęcia działań polegających na podjęciu i realizacji czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie korespondencyjnym, Poczta Polska S.A. nie miała możliwości uchylenia się od wykonania nałożonego na nią obowiązku.

Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, w brzmieniu na 16 kwietnia 2020 r., operator pocztowy uczestniczył w poszczególnych etapach przygotowywania wyborów w działaniu informacyjnym wskazanym w art. 37d § 1 - 2 Kodeksu wyborczego - tj. w przekazywaniu wyborcom druku bezadresowego umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, z informacją „o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu w danych wyborach, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego i głosowania przez

pełnomocnika; w doręczaniu pakietu wyborczego wyborcy, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego zgodnie z art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego; w odbieraniu od wyborcy koperty zwrotnej, w trybie określonym w art. 53 h ust. 1 i 2 Kodeksu wyborczego; w przyjmowaniu, przemieszczaniu oraz doręczeniu przesyłek pakietów wyborczych oraz przesyłek kopert zwrotnych - art. 53 k § 1 Kodeksu wyborczego.

Na operatora pocztowego został więc nałożony prawny obowiązek aktywnego uczestniczenia w „technicznym” procesie przeprowadzania wyborów. Wydane decyzją polecenie realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 tj. podjęcia i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym nie wykraczało w żaden sposób poza sferę dotychczasowych zadań operatora pocztowego w dniu wydania decyzji.

Ponadto Prezes Rady Ministrów zaskarżoną decyzją polecił Poczcie Polskiej S.A. podjęcie czynności zmierzających do przygotowania, a nie do przeprowadzenia wyborów. Decyzja nie ustanowiła więc Spółki organizatorem wyborów prezydenckich. Należy rozróżnić podmiot przeprowadzający wybory w sensie prawnym, od podmiotu wykonującego czynności techniczne. W konsekwencji nie sposób stwierdzić, iż decyzja była niewykonalna dla Poczty Polskiej S.A., a Spółka nie mogła wykonywać na jej podstawie żadnych działań związanych z powszechnymi wyborami.

Niewątpliwie organizacja wyborów wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych wyborców, jednakże nie sposób uznać, aby nie było podstawy do takiego przetwarzania. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji R.P., władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić oraz udostępniać informacje o obywatelach, w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym. Przeprowadzanie powszechnych wyborów niezaprzeczalnie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawa.

#### **I. 4. Skarga Fundacji Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu.**

Z decyzją Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. nie zgodziła się także Fundacja Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu (dalej: „Fundacja”), wnosząc do tut. Sądu pismem datowanym na 4 maja 2020 r. skargę „z powodu wydania jej na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 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 ze zm.), w brzmieniu nadanym im jakoby "przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 8. posiedzeniu w dniu 28 marca 2020 r.", rzeckomą "ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw", która w rzeczywistości nie została uchwalona przez Sejm zgodnie z art. 120 Konstytucji w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów".

Fundacja wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, wyjaśniając, że działanie funkcjonariusza publicznego bez podstawy prawnej jest niedopuszczalne, zaś zmiany ustrojowe w demokratycznym państwie prawnym muszą być dokonywane w zgodzie z normami prawa i demokracji.

Zgodnie z art. 120 Konstytucji R.P. Sejm nie jest uprawniony do uchwalania ustaw bez obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w jednym pomieszczeniu. Wymóg obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podczas uchwalania ustaw ma na celu zapewnienie nadzoru oraz kontroli nad czynnościami ustawodawczymi. Posłowie mają obowiązek obserwować czynności ustawodawcze, w których biorą udział, i zapewniać zgodność z prawem ich przebiegu. Potrzebę takiej kontroli potwierdziły niedawne czyny przestępczego głosowania podejmowanego za posła nieobecnego. Głosowanie posłów nieobserwowane przez właściwą liczbę innych posłów jest oczywiście prawnie nieważne, tak samo jak głosowanie wyborców w wyborach do Sejmu podejmowane poza pomieszczeniami komisji wyborczej lub bez ustalenia uprawnienia do głosowania.

Ryzyko infekcji wirusowej nie stanowi podstawy zawieszenia stosowności art. 120 Konstytucji R.P., a jeśli poseł obawia się wykonywania swych obowiązków, to może zrzec się mandatu poselskiego.

Ogłoszone przez Marszałka Sejmu zaistnienie technik pozwalających na zdalne tworzenie prawa przez posłów znosi ostatecznie przeszkody dla urzeczywistnienia demokracji bezpośredniej, które były przyczyną wprowadzenia instytucji posła na Sejm Rzeczypospolitej. Skoro przyznaje się, że obecność w sali sejmowej nie jest

konieczna do stanowienia prawa, to należy niezwłocznie umożliwić obywatelom udział w wybieraniu Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w stanowieniu prawa za pomocą środków pozwalających obecnie na demokratyczne zdalne tworzenie prawa.

### **1. 5. Odpowiedź Prezesa Rady Ministrów na skargę Fundacji.**

W odpowiedzi na ww. skargę, pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów, wniósł o odrzucenie (ewentualnie o oddalenie) skargi „z uwagi na niedopuszczalność skargi oraz brak interesu prawnego po stronie wnoszącej skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie”.

Uzasadniając odpowiedź organ wyjaśnił, że skarga Fundacji nie zasługuje na uwzględnienie i - w ocenie organu - podlega odrzuceniu z uwagi na to, że skarżąca nie brała żadnego udziału w postępowaniu dotyczącym decyzji Prezesa Rady Ministrów; nie jej doręczono przedmiotową decyzję i nie ona była jej adresatem, jak również nie była stroną postępowania administracyjnego zakończonego tą decyzją. W konsekwencji zatem skoro skarga pochodzi od podmiotu nieuprawnionego to w rezultacie podlega ona odrzuceniu jako niedopuszczalna. Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., sąd odrzuca skargę, jeżeli wniesienie tej skargi jest niedopuszczalne.

Co do wniosku o oddalenie skargi Fundacji organ wyjaśnił, że skarżąca wnosząc skargę na decyzję nie wykazała nawet w najmniejszy sposób interesu prawnego w jej złożeniu. Należy zatem stwierdzić, że w niniejszej sprawie brak jest interesu prawnego po stronie wnoszącej skargę Fundacji Wolne Społeczeństwo.

Zgodnie z dyspozycją art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Skarżący składając skargę musi zatem mieć w jej złożeniu interes prawny rozumiany jako istnienie związku między sferą jego indywidualnych praw i obowiązków a zaskarżonym aktem lub czynnością. Ponadto skarga może dotyczyć tylko jego „własnej sprawy administracyjnej” rozumianej jako przewidziana w przepisach prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnego, którymi są organ administracji publicznej i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi.

Ponadto, legitymacja skargowa podmiotu wnoszącego skargę we własnym interesie prawnym zawierać musi dwa elementy. Skarżący musi mieć interes prawny w przeprowadzeniu sądowej kontroli zgodności z prawem konkretnego aktu lub czynności (czy też bezczynności), który może być niedopuszczalność skargi, ewentualnie oddaleniu z uwagi na brak interesu prawnego po stronie wnoszącej skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Skarżąca nie posiada interesu prawnego, bowiem nie występuje żaden (nawet pośredni) związek pomiędzy zaskarżoną decyzją Prezesa Rady Ministrów, a sytuacją prawną strony skarżącej. Nie występuje również sytuacja, w której zaskarżona decyzja pozbawiałaby skarżącą Fundacji jakichś uprawnień bądź też nakładała na nią jakieś obowiązki. Podkreślić należy, że zaskarżona decyzja nie wpływa w żaden sposób negatywnie na sytuację prawną skarżącej Fundacji Wolne Społeczeństwo.

Na poparcie tego stanowiska procesowego, pełnomocnik organu przytoczył szereg orzeczeń NSA oraz poglądy doktryny.

Za całkowicie nieuzasadnione uznać należy też twierdzenie skarżącej Fundacji Wolne Społeczeństwo, że ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, w rzeczywistości nie została uchwalona przez Sejm zgodnie z art. 120 Konstytucji w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się informacja, że w dniu 28 marca 2020 r. odbyło się III czytanie projektu przedmiotowej ustawy. W głosowaniu uczestniczyło 435 posłów, za przyjęciem projektu ustawy głosowało 343 posłów. 26 marca 2020 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwała została opublikowana w Monitorze Polskim z 2020 r. poz. 327. Zgodnie z art. 1 tej uchwały, w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2019 r. poz. 1028 i 1184) po dziale III dodaje się dział III a o zacytowanym przez organ brzmieniu.

Argumentacja organu została dodatkowo rozbudowana w piśmie procesowym, datowanym na 7 września 2020 r.

## **1. 6. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 września 2020 r.**

Na rozprawie 15 września 2020 r. w sprawie niniejszej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 111 § 1 p.p.s.a. połączył sprawę wywołaną oboma skargami: Rzecznika Prawa Obywatelskich i Fundacji do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia, zakreślając tak połączonym sprawom sygnaturę VII SA/Wa 992/20.

### **II. Uzasadnienie prawne.**

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi przepisami prawa, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Z brzmienia zaś art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), zwanej dalej „p.p.s.a.” wynika, że w wypadku, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas - w zależności od rodzaju naruszenia - uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nieważność bądź niezgodność z prawem. Nie ulega więc wątpliwości, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Sądowa kontrola działalności organów administracji publicznej obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s.a.).

## **I. Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich.**

Biorąc pod uwagę powyżej poczynione uwagi ogólne, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarga RPO była zasadna, gdyż zaskarżona decyzja nie tylko rażąco naruszała prawo, ale została również wydana bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.). Procesowa pozycja RPO została jasno uregulowana w art. 8 § 1 i § 2 p.p.s.a. i dopuszczalność wniesienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi w tej sprawie nie budzi wątpliwości prawnych tut. Sądu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020 naruszała rażąco:

1. art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja R.P.”);
2. art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319, dalej: „Kodeks wyborczy”);
3. art. 7 Konstytucji R.P., art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, dalej: „k.p.a.”), art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t. jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.), art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 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. z 2020 r., poz. 374 ze zm., dalej również, jako: „specustawa Covid – 19”).

### **1. Wady zaskarżonej decyzji, powodujące jej nieważność (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.).**

#### **1.1. Stan prawny na dzień wydania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów.**

Ustawa (wskazana przez Prezesa Rady Ministrów, jako akt prawny, mający zawierać wymienione w decyzji podstawy prawne jej wydania) 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) weszła w życie 8 marca 2020 r.

W art. 1 ust. 1 pkt. 1 – 2 specustawy Covid 19, ustawodawca wyznaczył przedmiot jej regulacji. Przepis ten (na dzień wydawania zaskarżonej decyzji przez Prezesa Rady Ministrów) stanowił, że ustawa określa:

1) zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej;

2) zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1.

Natomiast do zakresu nieuregulowanego ww. ustawą – zgodnie z ust. 2 art. 1 specustawy Covid 19 – zastosowanie miała mieć ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 322

Zgodnie z art. 11 ust. 2 – 5 tej ustawy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki został uprawniony do wydawania w drodze decyzji poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, obowiązujących inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia takie nie wymagały uzasadnienia. Wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 art. 11 ustawy następowało na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez właściwego wojewodę i było finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda.

Ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568), która w mającym w tej sprawie zastosowanie zakresie weszła w życie z dniem ogłoszenia i obowiązywała do 17 kwietnia 2020 r. wprowadzono następujące zmiany:

a. zmieniono ww. art. 11 m.in. w ten sposób, że zdanie pierwsze w ust. 2 otrzymało brzmienie: "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".

b. wprowadzono możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób podlegających 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 374) i osób, które najpóźniej w dniu głosowania kończyły 60 lat (art. 40 ust. 5 pkt. a cyt. ustawy w zw. z art. 53a Kodeksu wyborczego).

Jak wynika z powyższego, 16 kwietnia 2020 r. – w dacie wydania zaskarżonej decyzji - Prezes Rady Ministrów mógł więc wydawać z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody w formie decyzji i **w związku z przeciwdziałaniem COVID-19** i na podstawie upoważnienia ustawowego polecenia innym, niż wymienione w ust. 1 art. 11 specustawy Covid – 19 z dnia 2 marca 2020 r., osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym oraz przedsiębiorcom.

16 kwietnia 2020 r., a więc w dniu wydania zaskarżonej decyzji, obowiązywał również art. 187 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym zapewnienie wszelkich warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach (z zastrzeżeniem art. 191g Kodeksu wyborczego) należało do wyłącznych zadań Krajowego Biura Wyborczego. Wyłącznie Szef tego Krajowego Biura Wyborczego dysponował, w zakresie określonym ustawami, środkami finansowymi rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendum (art. 191 § 3 Kodeksu wyborczego).

W dacie wydawania zaskarżonej decyzji istniała prawna możliwość głosowania korespondencyjnego, ale tylko dla określonej grupy osób: podlegających 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 i osób, które najpóźniej w dniu głosowania kończyły 60 lat (art. 40 ust. 5 pkt. a cyt. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w zw. z art. 53a Kodeksu wyborczego).

## **1.2. Stan prawny po wydaniu zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów.**

Dopiero ustawą 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, która weszła w życie częściowo dopiero 18 kwietnia 2020 r. (nie ma więc zastosowania dla oceny stanu prawnego z daty wydania zaskarżonej decyzji), ograniczone zostało stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta RP w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Zgodnie z art. 102 pkt. 5 tej ustawy, 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 Kodeksu wyborczego m.in. w zakresie głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a tego Kodeksu.

Ograniczenie stosowania Kodeksu wyborczego zawarte zostało w ustawie, która zgodnie z art. 1 ustalała zasady, warunki oraz tryb oferowania przedsiębiorcom, na zasadach rynkowych, wsparcia niezbędnego dla utrzymania i kontynuacji prowadzonej działalności gospodarczej, zagrożonej na skutek ekonomicznych następstw dla przedsiębiorcy, wynikających z wprowadzonych na podstawie odrębnych przepisów zakazów oraz ograniczeń w celu zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzeniania się choroby wywołanej tym wirusem (COVID-19).

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,
- z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych



chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw i

- z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

zostały zmienione ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086), która częściowo weszła w życie 24 czerwca 2020 r. – również nie ma więc zastosowania dla oceny stanu prawnego z daty wydania zaskarżonej decyzji.

### **1.3. Rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.).**

#### **a. rażące naruszenie art. 127 ust. 1 Konstytucji R.P.**

Decyzja Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. naruszała rażąco art. 127 ust. 1 Konstytucji R.P. przez to, że zlecała Poczcie Polskiej przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej wyłącznie korespondencyjnych, a więc w sposób, który nie gwarantował wyborcom wyborów równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym i sprzeczny był z obowiązującym prawem.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji R.P. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Taki sposób wyboru Prezydenta nie może być w żaden sposób ograniczony jakimkolwiek aktem administracyjnym. Tym samym, niedopuszczalne prawnie jest jakiegokolwiek działanie władzy wykonawczej, które może obiektywnie powodować choćby wątpliwości co do tego, czy działanie takie nie naruszy powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz tajności.

**Powszechność wyborów** oznacza, że są one dostępne dla każdego uprawnionego do głosowania. Dlatego też obowiązkiem ustawodawcy było zapewnienie osobom, które z racji wieku, złego stanu zdrowia, ograniczonej sprawności nie mogą oddać głosu osobiście w lokalu wyborczym, możliwości skorzystania z innych form głosowania. Taką możliwością było w dniu wydania zaskarżonej decyzji głosowanie korespondencyjne, ale **wyłącznie określonych w Kodeksie wyborczym wyborców** i głosowanie przez pełnomocnika (art. 54 § 1 i § 3 Kodeksu wyborczego) przez

wyborcę 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 oraz wyborcę, który najpóźniej w dniu głosowania kończył 60 lat.

**Równość wyborów** polega na tym, że każdy oddany głos ma taki sam wpływ na rezultat wyborów. Zasadę równości wyborów ma zagwarantować m.in. procedura weryfikowania tożsamości wyborcy odbierającego kartę do głosowania (art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego), wykonanie urny wyborczej z przezroczystego materiału i konstrukcja uniemożliwiająca wrzucenie kart do urny inaczej, niż przez przeznaczony do tego otwór oraz wyjęcie lub wysypanie głosów przed jej komisyjnym otwarciem (art. 41a § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego), kontrola prawidłowości przebiegu wyborów (§ 70 – 72), w tym sposób liczenia głosów przez członków komisji wyborczych i sprawdzenie czy liczba kart do głosowania odpowiada liczbie osób, które oddały głos. Taka procedura ma na celu wyeliminowanie potencjalnych fałszerstw.

**Bezpośredniość wyborów** polega na tym, że wyborca dokonuje osobiście wyboru. Co do zasady polega ono na tym, że wyborca osobiście w lokalu wyborczym, po dopełnieniu niezbędnych formalności, otrzymuje kartę do głosowania, następnie własnoręcznie zakreśla krzyżyk przy nazwisku jednego kandydata lub kandydatki z listy i wrzuca kartę do urny wyborczej.

Głosowanie w wyborach powinno być osobiste (art. 2 Kodeksu wyborczego); dopiero ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (art. 40 pkt. 3) zmieniła art. 38 § 2 Kodeksu wyborczego w ten sposób, że za głosowanie osobiste nakazała uznać również głosowanie korespondencyjne. Nie zmieniło to jednakże tego, że dopuszczenie przez ustawodawcę głosowania korespondencyjnego dla precyzyjnie określonej grupy osób niemogących głosować w lokalach wyborczych nadal pozostało wyjątkiem od zasady głosowania osobistego w lokalu wyborczym i dotyczyło wyłącznie określonych wyborców.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie należy wyraźnie wyjaśnić, że stan prawny (art. 53a § 1 i 1a Kodeksu wyborczego) na dzień wydania

zaskarżonej decyzji dopuszczał głosowanie korespondencyjne wyłącznie następującym wyborcom:

- a. niepełnosprawnym o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- b. podlegającym 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 374);
- c. którzy najpóźniej w dniu głosowania kończyli 60 lat.

**W dniu więc wydawania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów inni, niż wyżej wskazani wyborcy, nie mogli głosować korespondencyjnie.**

**Zasada tajności wyborów** zakłada nie tylko, że wyborca powinien mieć zapewnione warunki tego rodzaju, że możliwym będzie nieskrępowane oddanie głosu zgodnie w jego wola, ale przede wszystkim, że nastąpi to w sposób uniemożliwiający późniejszą identyfikację tego głosu i przypisanie go konkretnemu wyborcy (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 257/19, baza orzeczeń SN).

Wybory korespondencyjne, jako niezgodna z prawem obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji wyłączna forma głosowania, nie zapewniały ani równości wyborów, ani bezpośredniości wyborów. Nie może też być uznana za sposób głosowania zapewniający ich tajność.

Faktycznie bowiem to, czy głos w wyborach prezydenckich oddaje uprawniona osoba, potwierdzać miało wyłącznie jej pisemne oświadczenie z nazwiskiem i numerem PESEL. Numer PESEL wielu osób można jednak znaleźć np. w dostępnych publicznie rejestrach spółek i innych podmiotów, a podpis można sfalszować. Takiemu działaniu zapobiega natomiast sposób weryfikacji - stosowany w lokalach wyborczych - tożsamości wyborcy odbierającego kartę do głosowania (art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego). Weryfikacja tożsamości wyborcy, dokonywana przez urzędników obwodowych komisji wyborczych, zapewnia, że kartę do głosowania pobierze uprawniony wyborca; gwarancji takiej nie daje w żadnej mierze powierzenie

sprawdzenia tożsamości doręczycielowi pocztowemu. Ten ostatni nie ma też ani kompetencji, ani możliwości sprawdzenia, czy głosowania rzeczywiście dokona uprawniony wyborca, czy też inna osoba.

Oświadczenie o osobistym oddaniu głosu, zawierające numer PESEL, wchodzące w skład pakietu wyborczego w głosowaniu korespondencyjnym w prosty sposób pozwala ustalić osobę wyborcy i sposób jego głosowania, co jest sprzeczne z tajemnością wyborów. Jak już była o tym mowa, zasada tajności głosowania zakłada zaś, że nastąpi to w sposób uniemożliwiający późniejszą identyfikację tego głosu i przypisanie go konkretnemu wyborcy (por. w tym zakresie ww. trafne postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r.).

O ile podczas głosowania w lokalu wyborczym wyborca może od zaznaczenia kandydata do wrzucenia głosu do urny uniemożliwić dostęp do wypełnionej karty do głosowania osobom trzecim, o tyle możliwości takiej nie ma w głosowaniu korespondencyjnym. Po oddaniu bowiem pakietu wyborczego w zaklejonej kopercie nie ma już wpływu na to, czy osoba postronna kopertę przed jej doręczeniem otworzy i np. unieważni jego głos przez dodanie drugiego znaku.

**Bezpośredniość głosowania** polega na tym, że wyborca dokonuje osobiście wyboru w lokalu wyborczym – chyba, że (wg. stanu prawnego na dzień wydania zaskarżonej decyzji) był wyborcą uprawnionym do głosowania korespondencyjnego - po dopełnieniu niezbędnych formalności. Należy podkreślić ponownie, że dopuszczenie przez ustawodawcę głosowania korespondencyjnego dla osób niemogących głosować w lokalach wyborczych było i jest wyjątkiem od zasady głosowania w lokalu wyborczym (art. 53a § 1 i 1a Kodeksu wyborczego) i dotyczy określonych wyborców – czego zaskarżona decyzja nie uwzględniała. W dniu wydawania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów inni, niż wymienieni w ustawie wyborcy, nie mogli bowiem głosować korespondencyjnie.

Polecenie Prezesa Rady Ministrów przygotowania wyborów wyłącznie korespondencyjnych wprost naruszało więc zasadę równości, bezpośredniości i tajemności wyborów.

**b. rażące naruszenie art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego.**

Zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego, **jedynym, stałym i najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum jest Państwowa Komisja Wyborcza** (dalej: „PKW”).

Jak podkreśla się w doktrynie, zadania PKW w istocie „są szersze, niż to wynika z treści art. 157 § 1. Państwowa Komisja Wyborcza zajmuje się bowiem również przygotowaniem wyborów. Ponadto ustawodawca nałożył na nią inne jeszcze obowiązki: kontrolowania finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, weryfikacji poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, prowadzenia Rejestru Korzyści. Należy też zauważyć, że w Kodeksie wyborczym powierzono Komisji zadanie prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania (art. 160 § 1 pkt 9 i 9a)” – patrz np. komentarz do art. 157 Kodeksu wyborczego w: K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Szczepan Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II, WKP 2018, Wolters Kluwer.

PKW jest „organem państwowym usytuowanym najwyżej w strukturze administracji wyborczej w Polsce, niezależnym od innych władz państwowych, stałym i zawodowym. (...) Komisja nie jest jednakże organem typu sądowego. Ustrój, zadania i kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej pozwalają na uznanie tego organu za organ ochrony i kontroli prawa (tak F. Rymarz, Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda) [w:] F. Rymarz (red.) Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka. Warszawa: Państwowa Komisja Wyborcza, 2005, s. 257; szerzej zaś S. J. Jaworski, Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa [w:] *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 83–86)” – op. cit.

Obsługę PKW (a także komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach) zapewnia Krajowe Biuro Wyborcze (art. 187 § 1 Kodeksu wyborczego, dalej: „KBW”). **Wyłącznie do KBW** należało w dniu wydania zaskarżonej decyzji zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym oraz innych ustawach (art. 187 § 2 Kodeksu wyborczego).

Tym samym, jedynym najwyższym organem wyborczym Rzeczypospolitej Polskiej uprawnionym do jakichkolwiek działań związanych z wyborami powszechnymi była w dniu wydania zaskarżonej decyzji PKW, a nie Prezes Rady Ministrów. Kompetencje PKW nie zostały także - do dnia wydawania zaskarżonej decyzji - w żaden prawny sposób przyznane innemu organowi publicznemu lub podmiotowi.

Wydanie przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 16 kwietnia 2020 r. zaskarżonej decyzji, polecającej Poczcie Polskiej S.A. podjęcie działań – leżących z mocy ustawy wyłącznie w gestii PKW i KBW – a 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 stanowiło więc rażące naruszenie ww. przepisów Kodeksu wyborczego.

W dacie orzekania przez Prezesa Rady Ministrów zaskarżoną decyzją nie istniał żaden przepis rangi ustawowej, który wyłączałby stosowanie art. 157 § 1 w zw. z art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego, przyznając uprawnienia PKW jakimkolwiek innemu organowi administracji publicznej. Nie można w tym zakresie skutecznie prawnie twierdzić, że takim przepisem był art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 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.

Powołane w zaskarżonej decyzji przepisy, mające zdaniem organu stanowić podstawę prawną treści wydawanego polecenia, nie pozwalały bowiem Prezesowi Rady Ministrów na takie działanie, które w rzeczywistości stanowiło niedopuszczalną prawnie zmianę ustawy – Kodeks wyborczy. To, że organ ten został upoważniony do wydawania poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 nie jest bowiem równoznaczne z tym, że został upoważniony do **zmiany prawa** obowiązującego przez określenie innej, niż PKW osoby, jako uprawnionej do jakichkolwiek czynności w zakresie przygotowania wyborów prezydenckich, w drodze decyzji administracyjnej.

Władzę ustawodawczą sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie Sejm i Senat (art. 2 ust. 2 w zw. z art. 95 ust. 1 Konstytucji R.P.). Skoro więc w dniu orzekania

zaskarżoną decyzją obowiązywała ustawa, przyznająca wyłączne kompetencje w zakresie organizacji wyborów PKW, to zmiana takiego stanu prawnego dopuszczalna była wyłącznie w drodze uchwalenia ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy. Mogło to, rzecz jasna, stać się na skutek inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (art. 118 ust. 1 Konstytucji R.P.) i uchwalenia stosownej ustawy przez Sejm, a następnie jej przyjęcia (lub odrzucenia, zgłoszenia poprawek przez Senat), ale w żadnym wypadku ustawa *cogentis* i wynikające z niej zasady dotyczące wyborów i ich organizacji nie mogły być zmienione decyzją Prezesa Rady Ministrów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał rażący charakter naruszenia art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego dlatego, że ww. przepisy są jasne, nie wymagają wykładni i w sposób precyzyjny i wiążący erga omnes statuują wyłączną właściwość PKW, jako najwyższego organu właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie zaś z art. 1 pkt. 2 Kodeksu wyborczego wyłącznie ta ustawa określała w dniu wydawania zaskarżonej decyzji zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

**c. rażące naruszenie art. 7 Konstytucji R.P., art. 6 k.p.a., art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 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.**

Wszelkie działania organów administracji publicznej podejmowane bez podstawy prawnej albo wbrew tej podstawie, jak również z przekroczeniem upoważnienia ustawowego naruszają zasadę legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji R.P. i art. 6 k.p.a. Mają one postać rażącego naruszenia prawa dlatego, że przepisy rangi konstytucyjnej wprost określają Rzeczpospolitą Polską, jako państwo prawa i nakazują jego organom działanie zgodne z prawem.

Dlatego Prezes Rady Ministrów działać może wyłącznie w ramach zakreślonych Konstytucją R.P. i ustawami, w tym art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, organ ten wykonuje zadania i kompetencje określone w Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej i ustawach. Konstytucja R.P. wymienia kompetencje Prezesa Rady Ministrów w art. 148 pkt. 1 – 7, stanowiąc, że reprezentuje on Radę Ministrów, kieruje pracami Rady Ministrów, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Jak wynika z powyższego, przepisy ustawy zasadniczej i ustawy o Radzie Ministrów nie przyznają Prezesowi Rady Ministrów żadnych uprawnień w zakresie zmierzającym do organizacji i przygotowania (lub zlecenia komukolwiek takich czynności) jakichkolwiek wyborów powszechnych w Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 128 ust. 2 Konstytucji R.P. przewiduje ponadto, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza wyłącznie Marszałek Sejmu.

Wydając zaskarżoną decyzję, Prezes Rady Ministrów wywiódł podstawę prawną zawartego w niej polecenia z art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 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.

Tym niemniej, jak już była o tym mowa w poprzedzającej części uzasadnienia, przepisy te nie upoważniały tego organu do polecenia Poczcie Polskiej S.A. „realizacji 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”.

Powołane w decyzji przepisy upoważniały wyłącznie do wydawania poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a nie takich, jakie określone zostały w sentencji decyzji, w zakresie dotyczącym wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Takie stanowisko uzasadnione zostało w poprzedzającej części uzasadnienia.



Dlatego też zaskarżona decyzja rażąco naruszała zasadę legalizmu i działania zgodnego z prawem, jak również ww. przepisy, określające kompetencje ustawowe (w tym konstytucyjne) Prezesa Rady Ministrów.

#### **1.4. Niemożliwe do zaakceptowania w państwie prawa skutki społeczno gospodarcze zaskarżonej decyzji.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, orzekając o nieważności zaskarżonej decyzji z ww. przyczyn, brał również pod uwagę niedopuszczalne do zaakceptowania w państwie prawa skutki społeczno gospodarcze, jakie – w związku z rażącym naruszeniem prawa, opisanym w punktach poprzedzających - wywołała zaskarżona decyzja.

Przede wszystkim należy wyjaśnić, że jednym z fundamentów państwa prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji R.P.), jest moc wiążąca, stabilność i przewidywalność obowiązującego prawa.

Tymczasem, zaskarżona decyzja Prezesa Rady Ministrów, z której wynikało, że – wbrew obowiązującemu prawu – wybory Prezydenta Rzeczypospolitej mają być w całości przeprowadzone w sposób korespondencyjny, wprowadzać mogła wśród obywateli Rzeczypospolitej Polskiej niepewność prawną i burzyć zaufanie do władzy publicznej. Podważała więc konstytucyjną zasadę prawa stabilnego i przewidywalnego oraz moc wiążącą prawa, obowiązującego w dniu wydawania zaskarżonej decyzji, o których była mowa w poprzedzającej części uzasadnienia wyroku.

Jak już była mowa w poprzedzającej części uzasadnienia wyroku, korespondencyjna forma przeprowadzenia wyborów – zgodnie z obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji stanem prawnym – stanowiła w dniu wydania zaskarżonej decyzji wyjątek od zasady wyborów odbywających się w lokalach wyborczych i odnosiła się tylko do określonych wyborców. O powstałych w związku z zaskarżoną decyzją wątpliwościach i niepewności co do możliwości prawnej przeprowadzenia wyborów wyłącznie w drodze korespondencyjnej świadczą publicznie wówczas wyrażane stanowiska wielu kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej, ich komitety wyborcze, partie polityczne i część społeczeństwa.

Niepewność prawna co do rzeczywistej mocy wiążącej prawa, wywołana zaskarżoną decyzją, polegała również na tym, że pomimo obowiązywania przepisów cogentis Kodeksu wyborczego, naczelny organ administracji publicznej orzekł w drodze decyzji o powierzeniu przygotowania wyborów podmiotowi, który nie był ani Państwową Komisją Wyborczą, ani Krajowym Biurem Wyborczym.

Taki skutek społeczny zaskarżonej decyzji, który polegał na ww. wprowadzeniu wątpliwości co do przewidywalności i stabilności prawa, ale również co do wiążącej mocy przepisów obowiązujących w dniu orzekania przez Prezesa Rady Ministrów nie jest możliwy do zaakceptowania w państwie prawa.

Powyższe, publicznie prezentowane przez część partii politycznych, ugrupowań i stowarzyszeń oraz część społeczeństwa obawy mogły stanowić przyczynę tego, że planowane na 10 maja 2020 r. wybory korespondencyjne nie odbyły się. Wprawdzie 6 kwietnia 2020 r. Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., przewidującą przeprowadzenie wyborów wyłącznie w formie korespondencyjnej, ale ustawa ta nie uzyskała poparcia Senatu R.P., który 5 maja 2020 r. wniósł o jej odrzucenie. Sejm jednak odrzucił uchwałę Senatu, a Prezydent Rzeczypospolitej ustawę podpisał, ale dopiero 8 maja 2020 r. Ustawa ta weszła w życie 9 maja 2020 r. Jej przedmiotem było określenie zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., w związku z ogłoszonym stanem epidemii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym obowiązków Poczty Polskiej S.A. (art. 3 ust. 1 ustawy).

Należy jednak przypomnieć, że ww. ustawa została uchylona ustawą z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. **z możliwością głosowania korespondencyjnego** (Dz. U. z 2020 r. poz. 979).

W związku z tym, że nie zostały podane żadne oficjalne dane odnośnie kosztów finansowych, jakie powstały w wyniku wydania zaskarżonej decyzji, nie sposób w sposób precyzyjny ich oszacować.

Skutki więc gospodarcze wydania zaskarżonej decyzji nie są możliwe do precyzyjnego i kwotowego określenia w dniu orzekania przez tut. Sąd, ale nie ulega

wątpliwości, że musiały one być znaczne, gdyż niewątpliwie sam wydruk i skompletowanie pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego wygenerowały znaczne wydatki, liczone w milionach złotych. Część mediów określała nawet, że według uzyskanych informacji podjęte przez Poczta Polska S.A. przygotowania do organizacji majowych wyborów prezydenckich mogły kosztować blisko 70 milionów złotych. Poczta Polska S.A. nie potwierdziła takiego wydatku, dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, że został on w takiej wysokości poniesiony.

## **2. Legalizm działania organów administracji publicznej, a brak podstawy prawnej decyzji.**

Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zasada legalizmu działania organów administracji publicznej. Doniosłość tej zasady i jej znaczenie dla funkcjonowania państwa prawa uzyskały potwierdzenie w ustawie zasadniczej – Konstytucji R.P. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji R.P. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Jak podkreśla się w doktrynie, „legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi (...). Stan taki ma wynikać z sytuacji, w której każde działanie organu władzy publicznej jest oparte na ustawowym upoważnieniu: 1) do podjęcia działania w danej kwestii; 2) do zajęcia się sprawą w danej formie; 3) do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej (...)” – vide np. komentarz do art. 7 konstytucji w: L. Garlicki, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe 2016 r. i powołana tamże literatura.

Działanie na podstawie i w granicach prawa jest więc prawnym obowiązkiem każdego organu władzy publicznej, również organów naczelných w rozumieniu art. 18 k.p.a. Konstytucyjna zasada legalizmu znalazła odzwierciedlenie w art. 6 k.p.a., zgodnie z którym organa administracji publicznej działają na podstawie prawa. Zakłada się przy tym, że tylko takie działanie organów władzy publicznej może

budować zaufanie obywateli do tej władzy, a jednocześnie obowiązek działania w sposób budzący zaufanie do władz publicznych jest równoległym obowiązkiem organów administracji (art. 8 § 1 k.p.a.).

Prawidłowe rozumienie zasady legalizmu wymaga uwzględnienia kilku różnych elementów: dotyczących metod rozumowania prawniczego i metod działania podmiotu prawa, wartości które są realizowane oraz formalnych warunków działania podmiotu stosującego prawo, a także skutków realizacji zachowań regulowanych przez prawo.

Przede wszystkim, legalizm działania organów administracji publicznej wyklucza dopuszczalność dokonywania przez jakikolwiek organ władzy publicznej wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego w sposób dowolny. Oznacza to, że ocena podstaw prawnych zarówno w zakresie umocowania prawnego organu do konkretnego działania, jak również w zakresie treści prawnego rozstrzygnięcia sprawy zawsze musi być zgodna ze standardami przyjętymi w tym zakresie w danej kulturze prawnej i nie może budzić zasadniczych wątpliwości prawnych. W demokratycznym państwie prawnym kontekst językowy i systemowy wykładni prawa powinien mieć pierwszeństwo przed kontekstami celowościowymi i funkcjonalnymi, czyli uwarunkowaniami politycznymi, bądź innymi, pozaprawnymi, okolicznościami.

Opisane powyżej zasady postępowania administracyjnego są uniwersalne; wiążą organa administracji publicznej w każdej sprawie. Niewątpliwie jednak, w sprawach których rozstrzygnięcie bezpośrednio dotyczy funkcjonowania państwa, konstytucyjnych wartości i praw obywatelskich, sprawowania władzy wykonawczej i wyboru najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, gwaranta ciągłości władzy państwowej, zasada legalizmu nabiera szczególnego znaczenia.

Należy pamiętać, że zgodnie z zasadą trójpodziału władz (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji R.P.) Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą. Rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej o jakichkolwiek kwestiach (w tym i proceduralnych) związanych z wyborem osoby, mającej taką władzę sprawować, ma więc niewątpliwie ogromne znaczenie dla całego państwa i wszystkich jego obywateli. Wydanie więc ewentualnej decyzji administracyjnej wpływającej na sposób, w jaki wybory mają być przeprowadzone, musi z natury rzeczy: po pierwsze, mieć wyraźne umocowanie prawne, a po drugie, musi uwzględniać nie tylko

imperatywny charakter przepisów nakładających na organy władzy obowiązki w tym zakresie, lecz również nie może powodować powstania jakichkolwiek wątpliwości co do możliwości niezakłóconej realizacji przysługującego obywatelom czynnego prawa wyborczego. Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli w dniu głosowania 18 lat mają bowiem prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 62 ust. 1 Konstytucji R.P.) w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych (art. 127 ust. 1 Konstytucji R.P.). Są to podstawowe zasady ustroju państwa i w ich kontekście trzeba rozpatrywać legalność działania Prezesa Rady Ministrów przy wydawaniu zaskarżonej decyzji.

Jak wynika z powyżej opisanego stanu prawnego na dzień 16 kwietnia 2020 r., w dacie wydawania zaskarżonej decyzji wyłącznie określone w ustawie wyborcy mogli głosować korespondencyjnie. Natomiast żaden z wyborców spoza tej precyzyjnie określonej w Kodeksie wyborczym grupy korespondencyjnie głosować nie mógł, co oznacza, że chcąc skutecznie brać udział w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej był zobowiązany udać się osobiście do lokalu wyborczego, wykazać swą tożsamość, pobrać druk karty głosowania, umieścić stosowny znak przy nazwisku jednego z kandydatów i wrzucić kartę do głosowania do urny wyborczej.

Polecenie – w takiej sytuacji prawnej – przez Prezesa Rady Ministrów Poczcie Polskiej S.A. „realizacji 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” nie miało koniecznego i wystarczającego prawnego umocowania i dotyczyło takich wyborów, jakie w dacie wydawania decyzji odbyć się nie mogły z uwagi na brak podstawy prawnej do „przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym”. To ostatnie wyrażenie, ze względu na obowiązujące wówczas przepisy prawa, wskazuje wyraźnie, że mowa tu o zastosowaniu trybu korespondencyjnych wyborów do wszystkich wyborców, a nie tylko do kilku grup mających szczególne cechy (niepełnosprawności, zakażenia, zobowiązania do przebywania na kwarantannie lub w izolacji itp.)

Analizując ustawowe upoważnienie udzielone Prezesowi Rady Ministrów do wydawania poleceń innym osobom niż wskazane w art. 11 ust. 1 specustawy Covid – 19, należy też rozumieć kardynalne dla współczesnego prawa administracyjnego pojęcia kompetencji, normy kompetencyjnej, upoważnienia do działania i obowiązku, jaki może zrodzić skorzystanie przez organ władzy publicznej z przyznanego mu upoważnienia do dokonania określonej czynności. Otóż w europejskich i w polskich naukach prawnych od niemal stulecia podkreśla się, że w odniesieniu do sytuacji przyznania kompetencji konieczne jest odróżnienie dwóch typów norm prawnych: 1) normy upoważniającej podmiot (np. organ) do określonego działania, nazywanej często „normą udzielającą kompetencji”; oraz 2) normy nakładającej określony obowiązek na adresata prawa, do którego kierowane jest działanie organu władzy publicznej. Mimo różnic między przedstawicielami nauk prawnych przyjmuje się powszechnie, że samo udzielenie kompetencji, czyli uchwalenie przepisu prawnego, zwykle rangi ustawowej, przyznającego organowi upoważnienie do dokonania określonej czynności (np. wydania decyzji), nie powoduje jeszcze nałożenia na adresata decyzji obowiązku prawnego. Obowiązek adresata decyzji powstaje dopiero z mocy odrębnego przepisu prawa, dodajmy: prawa materialnego, który explicite taki obowiązek nakłada. Norma pierwszego rodzaju, norma udzielająca kompetencji, określa tylko warunki i zasady według których obowiązek nałożony przez prawo materialne ma być wykonany. W tym sensie uznaje się, że norma udzielająca kompetencji jest normą niesamoistną, jej zastosowanie wymaga obowiązywania materialnoprawnej normy obowiązku (patrz np.: M. Matczak, Kompetencja w prawie administracyjnym, w: System Prawa Administracyjnego, red. A. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Tom 1, Instytucje prawa administracyjnego, autorzy: Z. Duniewska, R. Hauser [i inni], Warszawa 2010, s. 375-379, 384 i nast.).

Powyższe podstawowe rozróżnienie dwóch typów norm ma kluczowe znaczenie dla rozpatrywanej sprawy. Nie ma wątpliwości, że art. 11 ust. 2 specustawy Covid – 19 w brzmieniu przytoczonym wcześniej upoważniał Prezesa Rady Ministrów do wydawania w drodze decyzji administracyjnych określonych poleceń określonym podmiotom w tym przedsiębiorcom. Analiza stanu prawnego sprawy prowadzi jednak do wniosku, że w dniu wydania zaskarżonej decyzji obowiązywały przepisy, które Państwowej Komisji Wyborczej - **jako jedynemu uprawnionemu podmiotowi** - powierzały obowiązki obejmujące „realizację niezbędnych czynności zmierzających

do przygotowania przeprowadzenia wyborów” i to w jakimkolwiek, wówczas możliwym prawnie, trybie.

W przedstawionym stanie rzeczy nie może być wątpliwości, że dokonana przez organ dowolna interpretacja dyspozycji art. 11 ust. 2 specustawy Covid – 19 w zakresie dopuszczalności i skutków wydania kwestionowanego polecenia przez Prezesa Rady Ministrów nie tylko była niezgodna z tym przepisem, ale – wbrew stanowczym deklaracjom - prowadziła do niedopuszczalnej wykładni contra legem (wbrew prawu). Sam bowiem przepis był jasny i nie wymagał żadnej wykładni; tym bardziej wykładni rozszerzającej, dokonywanej wyłącznie ad casum.

Odnosząc się wreszcie do kontekstu celowościowego i funkcjonalnego należy wyjaśnić, że powołane przez Prezesa Rady Ministrów w decyzji, jako podstawa prawna art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 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 do wydawania poleceń określonym podmiotom wyraźnie stanowiły, że polecenia te mają pozostawać **w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Przepisy te nie upoważniały natomiast Prezesa Rady Ministrów do zlecenia czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Poczty Polskiej, a w efekcie do faktycznej zmiany prawa obowiązującego** (ustawy Kodeks wyborczy) poprzez wydanie decyzji o podjęciu i realizacji przez jakikolwiek inny podmiot niż Krajowe Biuro Wyborcze, niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. i to w trybie nieprzewidzianym ustawą, tj. w „trybie korespondencyjnym”.

Fakt, że na terenie Rzeczypospolitej Polskiej panował w dniu wydawania zaskarżonej decyzji stan zagrożenia epidemicznego, jak również to, że z natury rzeczy każde zgromadzenie obywateli prowadzić może do zwiększenia liczby zarażonych koronawirusem nie upoważnia – wbrew stanowisku pełnomocnika organu – żadnego organu administracji publicznej do działań pozaprawnych, czyli niemających umocowania w przepisach prawa obowiązującego.

Tym samym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdza, że zaskarżona decyzja wydana została **bez podstawy prawnej**, co wyczerpuje przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i przesądza prawnie o nieważności tej decyzji.

### 3. Przyczyny wydania zaskarżonej decyzji.

Poza kognicją Sądu pozostaje natomiast ocena rzeczywistych przyczyn wydania takiej decyzji przez Prezesa Rady Ministrów, a niemających charakteru prawnego. W tym też zakresie przypuszczenia Rzecznika Praw Obywatelskich, że „zamiarem organu nie było oparcie decyzji na przepisach prawa upoważniających do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych obowiązujących w dacie wydania decyzji, tj. na podstawie przepisów przewidzianych w Kodeksie wyborczym” i „wydania decyzji administracyjnej w oparciu o spodziewaną, na skutek dokonywanych kalkulacji politycznych, podstawę prawną, która może (lecz nie musi) stać się elementem systemu prawnego w przyszłości, po zakończeniu procesu legislacyjnego” rozważać należy raczej w kategorii dokonanej przez RPO oceny konieczności ochrony praworządności i praw człowieka i obywatela (art. 8 § 1 p.p.s.a.).

W tak rozumianym zakresie, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał natomiast prawidłowej analizy przesłanek, przesądzających o jego legitymacji procesowej czynnej.

## II. Skarga Fundacji.

Skarga Fundacji została przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalona z przyczyn formalnych.

Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka **oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.**

Hipoteza przywołanego przepisu proceduralnego przewiduje legitymację skargową takiej organizacji, jak skarżąca Fundacja w wypadku łącznego wystąpienia trzech przesłanek: przedmiot skargi musi mieścić się w ramach statutowej działalności, sprawa ma dotyczyć interesów prawnych osób trzecich i organizacja brała udział w postępowaniu administracyjnym, poprzedzającym wniesienie skargi do sądu administracyjnego.



Bezspornym jest – co wynika z analizy akt sprawy – że Fundacja nie brała udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji, zaś jej aktywność procesowa nastąpiła już po wydaniu tej decyzji i przejawiała się w skierowaniu skargi do tut. Sądu.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, wymogiem dla uznania legitymacji skargowej organizacji społecznej w sprawach dotyczących interesów innych osób jest jej uczestnictwo na prawach strony - z mocy postanowienia organu - w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (wyrok z 14 grudnia 2018 r., sygn.. akt II SAB/Sz 129/18, CBOSA).

Tylko wówczas, gdy zarzuty co do decyzji podnoszone są przez stronę postępowania, dopuszczalna jest sądowa ocena merytorycznych rozstrzygnięć zawartych w skarżonej decyzji. Organizacja, która nie była stroną postępowania, może natomiast zwrócić się do Prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich o wstąpienie do toczącego się postępowania administracyjnego lub sądowo administracyjnego bądź też o zainicjowanie postępowania nadzwyczajnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1967/15, CBOSA).

W związku z tym, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarżącej Fundacji nie przysługuje przymiot strony - a więc uprawnienie do złożenia skargi do sądu administracyjnego – ocenił taki brak, jako brak przesłanki materialnej, której skutkiem jest oddalenie skargi, a nie jej odrzucenie (por. np. postanowienie NSA z 15 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 1133/12, (CBOSA).

### **III. Podstawy prawne wyroku.**

W związku z powyższym, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt. 2 p.p.s.a. (w zakresie wywołanym skargą Rzecznika Praw Obywatelskich) i art. 151 p.p.s.a. (w zakresie wywołanym skargą Fundacji) orzekł, jak w sentencji.