



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 czerwca 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Jakimowicz  
Sędziowie sędzia NSA Ewa Kwiecińska  
sędzia del. WSA Maciej Kobak (spr.)  
Protokolant asystent sędziego Ewelina Gee–Milan

po rozpoznaniu w dniu 28 czerwca 2024 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skarg kasacyjnych Prezesa Rady Ministrów  
i Poczty Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 992/20  
w sprawie ze skarg Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Fundacji Wolne  
Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu  
na decyzję Prezesa Rady Ministrów  
z dnia 16 kwietnia 2020 r. nr BPRM.4820.2.3.2020  
w przedmiocie polecenia Poczcie Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie realizacji  
działań w zakresie przeciwdziałania COVID–19 zmierzających do przygotowania  
przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie  
korespondencyjnym

oddala skargi kasacyjne.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Kinga Krysik  
*Kinga Krysik*  
sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 15 września 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 992/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu 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 Poczcie Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i oddalił skargę Fundacji Wolne Społeczeństwo w Poznaniu.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy.

Decyzją z dnia 16 kwietnia 2020 r., 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: „ustawa covidowa”) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „K.p.a.” Dz. U. z 2020 r, poz. 256) polecił Poczcie Polskiej 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 kadrowych”.

W decyzji podano, że realizacja polecenia ma zapobiegać rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, które mogłyby nastąpić w następstwie gromadzenia się ludzi w dużych grupach w lokalach wyborczych w celu realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich. W związku z panującymi warunkami, Prezes Rady Ministrów uznał wydanie polecenia za konieczne, aby chronić życie i zdrowie wyborców.

W dalszej części decyzji, organ polecił ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych zawarcie umowy z Poczta Polska, określając jednocześnie

zasady finansowania kosztów poniesionych przez wykonawcę polecenia, a także poinformował o pełnej odpowiedzialności ponoszonej przez Poczta Polską, zarówno za działania i zaniechania własne jak i podwykonawców, z którymi nawiąże współpracę.

Prezes Rady Ministrów zastrzegł, że w przypadku odmowy zawarcia umowy dotyczącej realizacji określonych w decyzji zadań, decyzja ta staje się natychmiast wymagalna i będzie stanowić podstawę do egzekwowania od Poczty Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie realizacji objętego nią polecenia. Stwierdził również, że zgodnie z art. 11 ust. 2 specustawy COVID-19 decyzja nie wymaga uzasadnienia.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”) pismem z 29 kwietnia 2020 r. zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powyższą decyzję, powołując się na 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.”).

Wydanej decyzji zarzucił brak podstawy prawnej oraz rażące naruszenie prawa przejawiające się w poleceniu Poczcie Polskiej realizacji zadania, które nie leżało w sferze zadań operatora publicznego ("przeprowadzanie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym"). Zarzucono również 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 covidowej poprzez uznanie przez organ, iż polecenie przekazania Poczcie Polskiej spisu wszystkich wyborców wyczerpuje przesłankę zapobiegania COVID-19. Na podstawie powyższych zarzutów RPO wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i o wstrzymanie jej wykonania.

W uzasadnieniu podniósł, że wydana przez organ decyzja rażąco narusza porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej i negatywnie wpływa na prawa obywatelskie, gdyż w stanie prawnym obowiązującym na dzień 16 kwietnia 2020 r. Poczta Polska nie mogła realizować zadań publicznych związanych z organizacją wyborów korespondencyjnych na urząd Prezydenta RP w zakresie i w sposób wskazany w tej decyzji, ponieważ zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; dalej „Kodeks Wyborczy” lub „k.w.”) obowiązki te należały do komisarza wyborczego, urzędnika

wyborczego, a także Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Inspekcji Sanitarnej w przypadku osób poddanych kwarantannie (art. 53b Kodeksu Wyborczego).

Zdaniem RPO, zastosowanie przepisów zawartych w rozdziale 6a Kodeksu Wyborczego, 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, 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 rozprzestrzenieniem 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 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 miałooby zastosowanie jedynie do wąskiego grona podmiotów, określonego w art. 53a tej ustawy.

Ponadto RPO podkreślił, że operator pocztowy w toku czynności organizacyjnych zmierzających do przeprowadzenia wyborów, pełni jedynie zadania techniczne, związane z dostarczeniem zaadresowanej już wcześniej przesyłki, pozostające w granicach realizacji jego zwykłych usług pocztowych. Przeprowadzenie wyborów, które wiąże się m.in. z przetwarzaniem danych osobowych wyborców 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, należało więc uznać za rażąco niezgodne z tymi standardami.

W odpowiedzi na skargę z 29 maja 2020 r., Prezes Rady Ministrów, wniósł o jej oddalenie z uwagi na bezzasadność i o „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”.

W ocenie organu, wydana decyzja ma pełną podstawę prawną w art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i 3 ustawy covidowej (w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), a także w przepisach Kodeksu Wyborczego przewidujących określone zadania operatora wyznaczonego, jakim jest Poczta Polska, związane z głosowaniem korespondencyjnym w wyborach, w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

Zdaniem organu 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. Prezes Rady Ministrów podzielił pogląd, zgodnie z którym Poczta Polska 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 jednak nie wynikały z decyzji.

W opinii organu Poczta Polska miała 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 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 należało 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 wpływało bowiem w opinii organu na ograniczenie liczby zachorowań lub też ich skutków na terytorium kraju. Tym samym działania Prezesa

Rady Ministrów podejmowane na podstawie ustawy covidowej, prowadzące do zapewnienia techniczno-organizacyjnych narzędzi przeprowadzenia takich wyborów, wypełniały założenia i cele tej ustawy również w aspekcie materialnym.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że 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.

Organ wyjaśnił, że mimo zgodności ze skarżącym co do istnienia obowiązku zapewnienia obywatelom bezpiecznego i zgodnego z normami konstytucyjnymi głosowania w wyborach prezydenckich w czasach pandemii SARSCoV-2, który stanowi fundamentalne znaczenie dla właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa i ochrony praw obywatelskich, prymat posiada jednak wynikający z przepisów prawa obowiązek podjęcia działań w celu zapewnienia możliwości przeprowadzenia wyborów, a zaniechanie tego obowiązku mogłoby prowadzić do odpowiedzialności karnej po stronie piastuna organu.

Organ wyraził obiekcyjne wobec podniesionej przez RPO kwestii legalności decyzji, gdyż przedstawił go w „kontekście okoliczności w znacznym stopniu hipotetycznych, wynikających z jego własnych przypuszczeń i nieprzystających do okoliczności sprawy.”

Jak wyjaśnił pełnomocnik organu, „zawarte w poleceniu skierowanym do Poczty Polskiej 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 mogły 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”.

Organ wyjaśnił, że zadania nakładane na Poczta Polską miały jedynie 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". 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.

Wyborcy niepełnosprawni 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 wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat stanowili grupy podwyższonego ryzyka zarażeniem COVID-19, stąd przeprowadzenie działań zmierzających do bezproblemowego i bezpiecznego skorzystania przez tych wyborców z czynnego prawa wyborczego stanowiło zdaniem organu zarówno realizację ich konstytucyjnego prawa, jak również wpisywało się w działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

Z treści decyzji wynikało, że zadanie Poczty Polskiej S.A. obejmuje czynności techniczno-organizacyjne niezbędne do zapewnienia organom wyborczym możliwości skutecznego przeprowadzenia procesu wyborczego w sytuacji, gdyby rola Poczty Polskiej eskalowała na skutek wzrostu zachorowań, a tym bardziej, gdyby jeszcze przed datą wyborów weszły w życie przepisy nakazujące korespondencyjny sposób głosowania. Zdaniem organu 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.

Organ zaznaczył, że brak dostatecznej wiedzy medycznej o nieznanym wcześniej wirusie oraz brak 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.

Poczta Polska, w odpowiedzi na skargę z 13 maja 2020 r., wniosła o jej oddalenie w całości, gdyż wydaną decyzję oparto o przepisy obowiązującego prawa, a wszelkie czynności dokonane przez spółkę zostały podjęte w granicach prawa. Ponadto podniosła, że nie miała możliwości uchylenia się od wykonania nałożonego na nią obowiązku.

Wydane w formie decyzji polecenie realizacji działań w ocenie Poczty Polskiej, nie wykraczało w żaden sposób poza sferę dotychczasowych zadań operatora pocztowego w dniu wydania decyzji. Ponadto Prezes Rady Ministrów zaskarżoną decyzją polecił spółce 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.

Zgodnie z przepisami Kodeksu Wyborczego, w brzmieniu obowiązującym na 16 kwietnia 2020 r., operator pocztowy uczestniczy w poszczególnych etapach przygotowywania wyborów w działaniu informacyjnym wskazanym w art. 37d § 1 – 2, art. 53e § 4, art. 53 h ust. 1 i 2 oraz art. 53 k § 1 Kodeksu Wyborczego. Na operatora pocztowego został więc nałożony prawny obowiązek aktywnego uczestniczenia w „technicznym” procesie przeprowadzania wyborów.

Pismem z 4 maja 2020 r. Fundacja Wolne Społeczeństwo z Siedzibą w Poznaniu złożyła skargę na decyzję z 16 kwietnia 2020 r., wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Fundacja wytknęła, 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.

Opisanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i oddalił skargę Fundacji Wolne Społeczeństwo w Poznaniu.

Skarga Fundacji została oddalona z uwagi na brak legitymacji skargowej.



Sąd I instancji uznał, że skarga RPO była zasadna, gdyż zaskarżona decyzja Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020 nie tylko rażąco naruszała prawo, ale została również wydana bez podstawy prawnej - art. 156 § 1 pkt. 2 K.p.a.

Sąd stwierdził, że przedmiotowa decyzja 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 RP”);
2. art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego
3. art. 7 Konstytucji RP, art. 6 K.p.a., art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.), art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 ustawy covidowej.

Zdaniem WSA, decyzja Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. naruszała rażąco art. 127 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że zlecała Poczcie Polskiej przygotowanie wyborów wyłącznie korespondencyjnych, a więc w sposób, który nie gwarantował wyborcom wyborów równych, bezpośrednich i przeprowadzonych w głosowaniu tajnym, co decydowało o jej sprzeczności z obowiązującym prawem. Sąd stanął na stanowisku, że sposób wyboru Prezydenta RP nie może być ograniczony jakimkolwiek aktem administracyjnym. Tym samym, niedopuszczalne prawnie było działanie władzy wykonawczej, które mogło obiektywnie powodować choćby wątpliwości co do realizacji zasad powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz tajności.

Zgodnie z art. 2 Kodeksu Wyborczego głosowanie w wyborach powinno być osobiste; dopiero ustawa covidowa, (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.

Wybory korespondencyjne, jako niezgodna z prawem obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji wyłączna forma głosowania, nie zapewniały ani równości wyborów, ani bezpośredniości wyborów. Zaskarżona decyzja nie zapewniała również tajności głosowania, 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). Doręczyciel pocztowy nie ma ani kompetencji, ani możliwości sprawdzenia, czy aktu głosowania rzeczywiście dokonuje 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 tajnością wyborów. Zasada tajności głosowania zakłada zaś, że nastąpi to w sposób uniemożliwiający późniejszą identyfikację tego głosu i przypisanie go konkretnemu wyborcy.

WSA zaznaczył, że Kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej nie zostały także - do dnia wydawania zaskarżonej decyzji - prawnie przyznane innemu organowi publicznemu lub podmiotowi. W dacie orzekania przez Prezesa Rady Ministrów nie obowiązywał przepis rangi ustawowej, który wyłączałby stosowanie art. 157 § 1 w zw. z art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego, przyznając uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej 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 covidowej. Ponadto wyłącznie do Krajowego Biura Wyborczego 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 Państwowa Komisja Wyborcza, a nie Prezes Rady Ministrów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał charakter naruszenia art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego za rażący dlatego, że ww. przepisy były jasne, nie wymagały wykładni i w sposób precyzyjny i wiążący *erga omnes* statuowały wyłączną właściwość Państwowej Komisji Wyborczej, jako najwyższego organu właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd podkreślił, że 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. Artykuł 128 ust. 2 Konstytucji RP 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 covidowej. Powołane w decyzji przepisy upoważniały jednak 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, dlatego też zaskarżona decyzja rażąco naruszała zasadę legalizmu i działania zgodnego z prawem, jak również przepisy, określające kompetencje ustawowe (w tym konstytucyjne) Prezesa Rady Ministrów.

WSA dodał, że zaskarżona decyzja Prezesa Rady Ministrów, z której wynikało - wbrew obowiązującemu prawu - że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej mają być w całości przeprowadzone w sposób korespondencyjny, mogła wywołać wśród obywateli niepewność prawną i burzyć zaufanie do władzy publicznej.

Sąd stanął na stanowisku, że fakt iż na terenie Rzeczypospolitej Polskiej panował w dniu wydawania zaskarżonej decyzji stan zagrożenia epidemicznego, jak również to, że z natury rzeczy każde zgromadzenie obywateli prowadzić mogło do zwiększenia liczby zarażonych koronawirusem nie upoważniało żadnego organu administracji publicznej do działań pozaprawnych, czyli niemających umocowania w przepisach prawa obowiązującego. Mając na względzie przyjęte oceny prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że zaskarżona decyzja wydana została bez podstawy prawnej, co wyczerpało przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. i przesądziło prawnie o jej nieważności.

W dniu 27 października 2020 r. Prezes Rady Ministrów wniósł skargę kasacyjną, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił mu naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- a) art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 ustawy covidowej przez błędne uznanie, że Prezes Rady Ministrów nie mógł na tej podstawie polecić Poczcie Polskiej realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 polegających na podjęciu i realizacji czynności niezbędnych do

przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym;

- b) art. 127 ust. 1 Konstytucji RP przez błędne uznanie, że zaskarżona decyzja naruszyła treść tego przepisu obligując Poczta Polską do przeprowadzenia wyborów wyłącznie korespondencyjnych, podczas gdy w rzeczywistości zaskarżona decyzja została wydana na innej podstawie prawnej i nie ma nic wspólnego z jakimikolwiek rozstrzygnięciami w zakresie wyborów zastrzeżonymi prawnie na rzecz ustawowo uprawnionych organów;
- c) art. 157 § 1 i 187 § 1 i 2 Kodeksu Wyborczego, przez błędne uznanie, że zaskarżona decyzja przedmiotowo obejmowała materie zastrzeżone do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej oraz wykonującego jej obsługę techniczno-organizacyjną Krajowego Biura Wyborczego, podczas gdy w rzeczywistości zaskarżona decyzja została wydana na innej podstawie prawnej bez zastosowania wskazanych jako naruszone norm prawnych i dotyczyła wewnętrznej organizacji i działań przygotowawczych Poczty Polskiej, nie zaś organizowania, przygotowywania lub przeprowadzania wyborów pozostającego w kompetencji właściwych organów wyborczych;
- d) art. 7 Konstytucji RP, art. 6 K.p.a. i art. 5 pkt 1-7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r, poz. 1171, ze zm.), przez błędne zastosowanie i uznanie, że Prezes Rady Ministrów przekroczył swoje kompetencje, gdyż nie posiadał uprawnień do organizowania i przeprowadzania jakichkolwiek wyborów powszechnych, podczas gdy w rzeczywistości Prezes Rady Ministrów nie podejmował żadnych działań zmierzających do organizowania i przeprowadzenia wyborów powszechnych (tu: Prezydenta Rzeczypospolitej), a w rezultacie zakres przedmiotowy hipotezy każdego ze wskazanych przepisów nie został wydaniem zaskarżonej decyzji naruszony;

oraz naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- a) art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. przez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uwzględnieniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Prezesa Rady Ministrów pomimo braku podstaw do tego uwzględnienia, co wynikało wprost z literalnego brzmienia zaskarżonej decyzji, które wyklucza możliwość interpretowania polecenia Prezesa Rady Ministrów jako zobowiązującego do

zorganizowania, zarządzenia czy też przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, w tym wyborów w całości korespondencyjnych;

b) art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a. polegające na:

- i. braku wskazania w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyjaśnienia co do podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia w postaci uzasadnienia zastosowanej subsumpcji prawnej i wskazania konkretnych przesłanek wynikających z treści zaskarżonej decyzji, które pozwalały na przyjęcie, że jej treścią było polecenie przez Prezesa Rady Ministrów zorganizowania i przygotowania przez Poczta Polską wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej;
- ii. niewyjaśnieniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dlaczego w Jego przekonaniu Prezes Rady Ministrów nie mógł polecić Poczcie Polskiej 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, skoro nakazane w zaskarżonej decyzji Poczcie Polskiej działania miały na celu ewidentnie przeciwdziałanie COVID-19, tak jak to przewidywała ustawowa podstawa prawna zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów;
- iii. niewyjaśnieniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, dlaczego stwierdzenie Prezesa Rady Ministrów zawarte w zaskarżonej decyzji, iż poleca on Poczcie Polskiej realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych" zostało zinterpretowane przez Sąd jako próba przeprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w formie wyłącznie korespondencyjnej;
- iv. niewskazaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku podstawy prawnej dla przyjęcia domniemanych kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego

- obejmujących wykonywanie takich czynności jak: „przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych” przez państwową spółkę handlową Poczta Polska;
- v. niewyjaśnieniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku z czego wynika jego konstatacja, iż decyzja administracyjna nakazująca podmiotowi prawa prywatnego podjęcie czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych) miałyby mieć moc sprawczą w zakresie samego procesu przeprowadzenia legalnych wyborów w Polsce;
  - vi. braku w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku należytych rozważań dotyczących oceny stopnia naruszenia prawa w świetle całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności epidemii wirusa SARS-Cov-2 i wynikających z niej komplikacji w zakresie funkcjonowania aparatu państwowego, w tym również sądów, urzędów, operatorów pocztowych, w kontekście obowiązku przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zgodnie z bezdyskusyjnym, określonym z góry i niemożliwym do zmiany terminem tych wyborów wyznaczonym przez Marszałka Sejmu na dzień 10 maja 2020 r.;
  - vii. braku merytorycznego ustosunkowania się przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do przytoczonej w obszernych fragmentach w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wieloaspektowej argumentacji Prezesa Rady Ministrów zawartej w odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich;
- c) art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 227 i nast. ustawy z dnia z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r, poz. 1575, ze zm.; dalej: „k.p.c.”) polegające na oparciu ustaleń faktycznych dotyczących skutków społeczno-gospodarczych zaskarżonej decyzji na przypuszczeniach i bliżej nieokreślonych doniesieniach medialnych z pominięciem przeprowadzenia dowodu z dokumentów i informacji możliwych do uzyskania od Prezesa Rady Ministrów, urzędów państwowych i strony postępowania.

Na podstawie powyższych zarzutów wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi; alternatywnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać sprawy w innym składzie - innemu sądowi; zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, a także o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ przedstawił obszerną argumentację na poparcie wyżej wskazanych zarzutów, podtrzymując wyrażane wcześniej stanowisko. Podkreślił, powołując się na przepisy ustawy covidowej, że zaskarżona decyzja posiadała podstawę prawną wywodzącą się z powyższej ustawy jak i z Kodeksu Wyborczego, została wydana w prawidłowej formie, tj. formie decyzji administracyjnej i wskazywała adresata zgodnie z prawem, gdyż Poczta Polska z uwagi na fakt, że jest spółką handlową prowadzącą działalność gospodarczą, m. in. w zakresie świadczenia usług pocztowych, posiada niewątpliwie status przedsiębiorcy. Organ wskazał okoliczności i cele, które w jego przeświadczeniu uzasadniały zarówno wydanie decyzji jak i zawartej w niej treści, a zwłaszcza konkretyzowane tą decyzją obowiązki spółki.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdzonego w wyroku, organ oświadczył, że sformułowanie tego zarzutu przez Sąd jest przejawem błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania powyższego przepisu oraz przepisów Kodeksu Wyborczego dotyczących głosowania korespondencyjnego.

Organ wyjaśnił, że decyzja z 16 kwietnia 2020 r. zlecała Poczcie Polskiej nie samo „przygotowanie” przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w trybie korespondencyjnym), ale zlecała jej czynności, które miały dopiero zmierzać do przygotowania przeprowadzenia takich wyborów. Czynności zleczone Poczcie Polskiej w powyższej decyzji miały być zatem czynnościami dokonywanymi przez spółkę niejako na przedpolu samego przygotowania przeprowadzenia wyborów, a więc miały to być czynności wstępne, które dopiero umożliwiają (lub ułatwiają) późniejsze przygotowanie przeprowadzenia wspomnianych wyborów.

Organ stanął na stanowisku, że treść decyzji nie daje podstaw do uznania, że Poczcie Polskiej zlecono przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej „wyłącznie korespondencyjnych”, albowiem z jej literalnego brzmienia wynika, że

spółka powinna zrealizować niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów „w trybie korespondencyjnym”, przy czym nie posłużono się żadnym językowym kwalifikatorem przesądającym o tym, iż mają to być wybory przeprowadzane „wyłącznie” lub „w całości” lub „jedynie” w takim trybie.

Następnie, organ przyznał, że nie posiada ustawowych kompetencji do wydania aktu urzędowego, który mógłby spowodować zarządzenie lub przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej; ponadto nie ma uprawnień, aby modyfikować obowiązującą i przewidzianą prawem procedurę wyborczą. W związku z czym osiągnięcie takiego skutku prawnego nigdy nie było jego zamiarem. Decyzja miała w założeniu spowodować, aby możliwe stało się odpowiednio wczesne i efektywne przygotowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej trybu głosowania korespondencyjnego przewidzianego w Kodeksie Wyborczym, tak aby realnie i w pełni urzeczywistnić prawa wyborcze obywateli, zwłaszcza w okresie występującego wówczas stanu epidemii.

Przy założeniu, że Sąd I instancji uznał wybory korespondencyjne przewidziane w art. 53a-53l za niezgodne z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, należy zauważyć, że tego rodzaju twierdzenie jest przejawem niedozwolonego konstytucyjnie oceniania przez sąd administracyjny zgodności ustaw z Konstytucją RP. Sędziowie sądów administracyjnych podlegają Konstytucji RP i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), zaś jedynym organem uprawnionym w Polsce do oceniania zgodności ustaw z Konstytucją RP jest Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). W tym względzie, uznając niekonstytucyjność wyborów korespondencyjnych (tj. każdego głosowania korespondencyjnego) Sąd, w ocenie organu zdecydowanie wyszedł poza swoją konstytucyjną i ustawową rolę.

Ustosunkowując się do kolejnego zarzutu, organ wyjaśnił, że czynności zlecone Poczcie Polskiej w decyzji nie są czynnościami, których dokonywanie mieści się w zakresie ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej określonych w art. 157 § 1 Kodeksu Wyborczego lub w zakresie ustawowych zadań Krajowego Biura Wyborczego określonych w art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego.

Czynności polecane spółce do wykonania dotyczyły tylko i wyłącznie tych działań, które miały być podejmowane w ramach wewnętrznej struktury podmiotu, jakim jest Poczta Polska i miały obejmować jedynie te czynności, które mieszczą się w zakresie jej statutowych zadań jako przedsiębiorcy (i spółki handlowej) oraz mają równocześnie związek z ustawowymi zadaniami Poczty Polskiej jako operatora



wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, wykonywanymi w ramach głosowania korespondencyjnego na podstawie przepisów Kodeksu Wyborczego. Co więcej, w Kodeksie Wyborczym nie znajduje się przepis, na podstawie którego Państwowa Komisja Wyborcza mogłaby wymagać od Poczty Polskiej podjęcia działań przygotowujących ją, w tym jej strukturę organizacyjną, infrastrukturę, zasoby materialne i kadrowe, do wykonywania w przyszłości czynności przewidzianych w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h §1,2 i 4 oraz art. 53k § 1 powyższej ustawy, czyli czynności zastrzeżonych do wykonywania przez Poczta Polską w ramach głosowania korespondencyjnego w wyborach.

Organ zarzucił również Sądowi I instancji błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 6 K.p.a. i art. 5 pkt 1 -7 ustawy o Radzie Ministrów, które są przejawem braku zastosowania przepisów art. 146 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP (określających zadania Rady Ministrów) i art. 148 pkt 4 Konstytucji RP (określającego zadania Prezesa Rady Ministrów), przede wszystkim dlatego, że Sąd całkowicie błędnie odczytał treść decyzji, a więc pomylił się w kwestii tego, do czego zobowiązano Poczta Polską. Podkreślono raz jeszcze, że decyzja bynajmniej nie polecała oraz nie zmierzała do organizacji i przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (a tym bardziej nie zarządzała wyborów).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., organ powtórzył podniesione już argumenty dotyczące zarówno istnienia podstawy prawnej decyzji; braku naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP (gdyż wybory w trybie głosowania korespondencyjnego, zwłaszcza te w zakresie określonym w przepisach art. 53a-53l Kodeksu Wyborczego, do których na podstawie decyzji Poczta Polska miała zacząć się przygotowywać, są zgodne z zasadami wyrażonymi w treści tego przepisu, co ma swoje oparcie m. in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego) jak i nie występowania rażącego naruszenia przepisów art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i 2 Kodeksu Wyborczego.

W dalszej części uzasadnienia skargi kasacyjnej organ zarzucił Sądowi brak należytego uzasadnienia wyroku, gdyż wystąpiło w nim wiele niejasnych, niespójnych lub kontradictorycznych stwierdzeń, w tym odnośnie podstawy prawnej orzekania, a w szczególności zabrakło wyjaśnienia przez Sąd I instancji przesłanek i powodów dla zastosowania przez WSA wielu poszczególnych wnioskowań i subsumpcji dokonanych w wyroku, a także brak wyjaśnień Sądu I instancji, dlaczego w taki a nie inny sposób interpretuje on treść decyzji. Poszczególne mankamenty uzasadnienia

wyroku, naruszające art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a., organ przedstawił i wyjaśnił w kolejnych punktach pisma.

W ostatnim zarzucie organ odniósł się do części uzasadnienia wyroku dotyczącej kwestii skutków społecznych i gospodarczych wydanej decyzji, w której Sąd odwołał się do takich źródeł wiedzy jak; „publiczne wypowiedzi polityków”, „komitetów wyborczych”, „partii politycznych”, „część społeczeństwa”, „ugrupowań” i „stowarzyszeń” (s. 40-41 uzasadnienia wyroku), „część mediów” (s. 42 uzasadnienia wyroku) uznając je za enigmatyczne, niedookreślone i niekonkretne. Organ podniósł, że Sąd I instancji powinien był skorzystać z możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego przewidzianego w przepisach p.p.s.a. lub zwrócić się do Poczty Polskiej jak i do właściwego ministra ją nadzorującego o przekazanie stosownych informacji oraz wyjaśnień.

W dniu 29 października 2020 r. skargę kasacyjną wniosła Poczta Polska, zaskarżając wyrok w części, tj. w całości pkt 1 wyroku, stwierdzającego nieważność decyzji. Kwestionowanemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1) art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez błędną wykładnię przymiotników wyborczych powodującą przyjęcie, iż wybory korespondencyjne przeprowadzone z udziałem wszystkich posiadających czynne prawo wyborcze będą sprzeczne z Konstytucją;

2) art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, iż decyzja przyznawała Poczcie Polskiej kompetencje i właściwość organu wyborczego właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej;

3) art. 7 Konstytucji, art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a. art. 5 ustawy o Radzie Ministrów, art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 ustawy covidowej, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż przepisy tej ustawy nie upoważniają Prezesa Rady Ministrów do wydania polecenia podjęcia czynności zmierzających do przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższymi zarzutami wniesiono o uchylenie wyroku w zaskarżonym zakresie i oddalenie skargi z uwagi na dostateczne wyjaśnienie istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie pkt 1 zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także zasądzenie na rzecz skarżącego

kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Wniesiono o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Skarżąca podniosła, że zmiana formy przeprowadzenia wyborów (z przeprowadzanych w lokalach wyborczych na przeprowadzane w formie korespondencyjnie) nie ma wpływu na zagwarantowanie poszanowania Konstytucji i zapewnienie, aby proces wyborczy był powszechny, równy, bezpośredni i tajny. Dalej wskazała, w jaki sposób należy rozumieć powyższe gwarancje i podjęła się wykazania, że decyzja wydana przez organ w żadnym stopniu ich nie naruszała. Odniosła się również do pozostałych zarzutów dotyczących rażącego naruszenia prawa przez decyzję organu, wskazanych przez Sąd w wyroku I instancji, dzieląc zasadniczo pogląd organu.

W odpowiedzi na skargi kasacyjne, RPO pismem z 18 grudnia 2020 r. wniósł o ich oddalenie, gdyż w jego ocenie nie znajdują usprawiedliwionych podstaw, oraz zgodził się z argumentami Sądu I instancji.

Na dzień wydania kwestionowanej skargą decyzji z 16 kwietnia 2020 roku, orzekania przez Sąd pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny, nie stwierdzono niezgodności z prawem przepisu art. 11 ustawy covidowej.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargami kasacyjnymi wyroku. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych.

Dla uporządkowania ocen prawnych formułowanych w ramach rozpoznania poszczególnych zarzutów kasacyjnych należy wstępnie podać, że od wyroku Sądu pierwszej instancji z 15 września 2020 roku zostały wniesione dwie skargi kasacyjne: organu – Prezesa Rady Ministrów oraz Poczty Polskiej. Skarga kasacyjna Poczty Polskiej zakresem zaskarżenia obejmuje wyłącznie pkt 1 wyroku WSA, natomiast skarga kasacyjna organu kwestionuje ten wyrok w całości. Przypomnieć trzeba, że

w pkt 1 wyroku Sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku, a w pkt 2 oddalił skargę Fundacji Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że skarga kasacyjna organu, kwestionująca wyrok Sądu pierwszej instancji w całości, a więc zarówno w zakresie pkt 1, jak i pkt 2 zawartego w nim rozstrzygnięcia nie zawiera żadnych zarzutów, które podważają zgodność z prawem oddalenia skargi Fundacji (pkt 2 wyroku WSA). Uprawnia to Naczelny Sąd Administracyjny do przesądzenia, że skarga kasacyjna organu w zakresie, w jakim kwestionuje zawarte w pkt 2 wyroku WSA rozstrzygnięcie o oddaleniu skargi Fundacji Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu nie może zostać uwzględniona.

Obie skargi kasacyjne kwestionują pkt 1 wyroku Sądu pierwszej instancji, którym stwierdzono nieważność decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku. Podniesione w nich zarzuty oparto na obu podstawach kasacyjnych dopuszczonych treścią art. 174 pkt 1 i pkt 2 p.p.s.a., tj. zarówno na naruszeniu prawa materialnego, jak i na naruszeniu przepisów postępowania. Z przyczyn metodologicznych w pierwszej kolejności należało rozpoznać zarzut naruszenia prawa materialnego, gdyż w obu skargach kasacyjnych, jako formę tego naruszenia wskazano błędną wykładnię. W takim skonfigurowaniu, wobec zakwestionowania prawidłowości rekonstrukcji materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia kwestionowanego skargą, kwestia naruszenia przepisów prawa procesowego ma charakter wtórny. Ustalenie wiążącej dyrektywy prawnej kształtującej treść stosunku administracyjnego w ramach rozpoznawanej sprawy determinuje zakres istotnych okoliczności faktycznych, których ustalenia dokonuje się w oparciu o przepisy procesowe.

I. Skargi kasacyjne wytykają, że Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i ust. 3 ustawy covidowej i w efekcie wadliwie przyjął, że na podstawie tych przepisów Prezes Rady Ministrów nie był uprawniony do wydania Poczcie Polskiej polecenia podjęcia niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 roku.

Ocena przedmiotowego zarzutu wymaga przedstawienia tła normatywnego kwestionowanej skargą decyzji z 16 kwietnia 2020 roku. Wyjaśnienie podstawy prawnej, na której oparto przedmiotową decyzję, w sensie operatywnym, pozwoli

właściwie przedstawić uchybienia, jakie wytknął jej Sąd pierwszej instancji oraz prawidłowo odnieść się do weryfikowanego zarzutu.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy covidowej, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji (tj. w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 31 marca 2020 roku 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. 2020 r. poz. 568 i obowiązującym do dnia 31 marca 2020 roku) „[w]ojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenia podlegają natychmiastowemu wykonaniu. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra.”

Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 11 ust. 2 ustawy covidowej „Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.”

Porównanie ustępu pierwszego i drugiego art. 11 ustawy covidowej prowadzi do kilku istotnych wniosków. Zauważyć należy, że polecenia wydawane przez wojewodę na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej mają charakter wewnętrznego aktu władczego o charakterze interwencyjnym. Wojewoda może wydać takie polecenia wyłącznie wobec działających na terenie województwa podmiotów publicznych, a więc z istoty działających w strukturach administracji publicznej. Wydane przez wojewodę na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej polecenie ma charakter kierowniczy, wskazuje publicznemu adresatowi polecenia działanie, które ma on obowiązek podjąć, aby zrealizować założony cel. Owym celem, jak wynika wprost z treści art. 11 ust. 1 ustawy covidowej, jest przeciwdziałanie COVID-19. Ustawodawca nie zdecydował się nadać poleceniom wydawanym przez wojewodę w trybie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej formy decyzji

administracyjnej, co potwierdza ich wewnątrzadministracyjny charakter. Wzmocnieniem argumentacyjnym założonego wniosku jest fakt, że o wydanym poleceniu wojewoda informuje właściwego ministra, a więc centralny organ administracji rządowej resortowo właściwy dla adresata polecenia. Podmiot, w stosunku do którego wojewoda wydał polecenie w trybie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej nie ma możliwości skorzystania z drogi sądowej celem weryfikacji jego zgodności z prawem. Może jedynie na drodze służbowej wnioskować do właściwego ministra o wstrzymanie wykonania polecenia i wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu w związku z jego wydaniem – art. 11 ust. 8 ustawy covidowej. Zastrzeżono również, że polecenie podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy covidowej Prezes Rady Ministrów może z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po uprzednim poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki, wydawać polecenia obowiązujące inne niż wymienione w art. 11 ust. 1 ustawy covidowej osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Z powyższego wynika zatem, że Prezes Rady Ministrów nie posiadał kompetencji do wydania poleceń organom administracji rządowej lub samorządowej. Mógł je kierować wyłącznie do osób prawnych innych niż państwowe i samorządowe, do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej innych niż samorządowe oraz do przedsiębiorców. Ustawodawca jednoznacznie przesądził więc, że polecenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów kierowane są do podmiotów zewnętrznych wobec aparatu administracji publicznej. Potwierdzeniem przyjętej oceny prawnej jest nadanie temu poleceniu formy decyzji administracyjnej, a więc aktu stosowania prawa, kreującego jednostkową i konkretną normę prawną skierowaną do podmiotu spoza struktur administracji publicznej. W ujęciu systemowym, wydane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej polecenie stanowi konkretyzację stosunku prawnego pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem administrowanym, którego treścią był obowiązek podjęcia określonych w tym poleceniu działań. Z założenia więc decyzja administracyjna będąca poleceniem wydanym na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej zmieniała sytuację prawną jej adresata, albowiem nakładała na niego nowe obowiązki. Adresat takiej decyzji, jeżeli uważał, że w wyniku jej wydania jego prawa i wolności zostały naruszone, mógł skorzystać z przysługującego mu

prawa do sądu, inicjując w ten sposób sądowoadministracyjną kontrolę jej zgodności z prawem.

Polecenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów, podobnie jak polecenia wydawane przez wojewodę na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej podlegają natychmiastowemu wykonaniu, z tą jednak różnicą, że owa natychmiastowa wykonalność powstaje dopiero z chwilą doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Zakładać należy, że zróżnicowanie momentu objęcia poleceń wydawanych przez wojewodę i Prezesa Rady ministrów rygiem natychmiastowej wykonalności wynika z odmienności ich charakterów. Polecenia wydawane przez wojewodę mają charakter aktu wewnętrznego, skierowanego do podmiotów publicznych, działających w ramach szeroko rozumianych struktur administracji publicznej, stąd objęcie ich rygiem natychmiastowej wykonalności już w momencie wydania jest zrozumiałe. Polecenie wydane w trybie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej, jako że jest skierowane do podmiotu zewnętrznego wobec administracji publicznej i nadano mu formę decyzji administracyjnej może wiązać dopiero z chwilą, gdy dotrze do adresata. Zróżnicowanie rozwiązań normatywnych odnoszących się do momentu objęcia obu poleceń rygiem natychmiastowej wykonalności jest zatem uzasadnione i potwierdza podaną odmiennosc ich charakterów.

Innego rodzaju rozwiązania prawne przewidziano wobec polecenia Prezesa Rady Ministrów kierowanego do przedsiębiorcy. W takim układzie, jak wynika z treści art. 11 ust. 3 ustawy covidowej, „wykonanie zadań” nałożonych na przedsiębiorcę poleceniem wydanym w trybie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej następuje na podstawie zawartej z nim umowy. Umowę z przedsiębiorcą zawiera Prezes Rady Ministrów, wyznaczony minister lub wojewoda, jeżeli wnioskował o wydanie polecenia. Wykonanie zadań nałożonych na przedsiębiorcę poleceniem Prezesa Rady Ministrów jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda.

Co istotne, w art. 11 ust. 5 ustawy covidowej zastrzeżono, że w razie odmowy zawarcia umowy przez przedsiębiorcę, zadania nałożone na niego poleceniem wydanym przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 wykonywane są bezpośrednio w oparciu o jego treść. W takim skonfigurowaniu z chwilą odmowy podpisania umowy przez przedsiębiorcę decyzja administracyjna stanowiąca polecenie Prezesa Rady Ministrów podlega natychmiastowemu wykonaniu. Przepisy

ustawy covidowej nie wskazują, w jakim terminie przedsiębiorca ma zawrzeć umowę, podobnie jak nie określają formy odmowy jej zawarcia.

Unormowania przyjęte w art. 11 ust. 5 ustawy covidowej mają istotne znaczenie, albowiem przesądzają o dwóch kwestiach: po pierwsze, wskazują, że wydając przedsiębiorcy polecenie na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej Prezes Rady Ministrów nakłada na niego zadania, które ma on obowiązek wykonać, a po drugie, że treść tych zadań musi być jednoznacznie, ściśle i konkretnie wskazana w poleceniu – decyzji administracyjnej. Uczynione w art. 11 ust. 5 ustawy covidowej zastrzeżenie, że w razie odmowy podpisania przez przedsiębiorcę umowy stanowiącej podstawę wykonania nałożonych na niego poleceniem zadań, ich realizacja następuje bezpośrednio w oparciu o treść tego polecenia (decyzji administracyjnej) przesądza, że wydając to polecenie Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do takiego ukształtowania jego treści, aby było wykonalne. Jest więc zobowiązany tak określić nakładane na przedsiębiorcę zadania, aby w razie odmowy podpisania przez niego umowy, o której mowa w art. 11 ust. 3 ustawy covidowej, możliwe było wdrożenie trybu przymusowego regulowanego postanowieniami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2019 r. poz. 1438 ze zm.; publikator właściwy na dzień wydania zaskarżonej decyzji z 16 kwietnia 2020 roku). Wymóg ścisłego określenia zadania, jakie ma wykonać przedsiębiorca, powinien zostać zrealizowany w rozstrzygnięciu wydanej przez Prezesa Rady Ministrów decyzji, a więc w tym jej elemencie konstrukcyjnym, w którym dochodzi do wiążącego ustalenia konsekwencji stosowania przepisu prawa materialnego – art. 107 § 1 pkt 5 K.p.a. Ma on szczególnie istotne znaczenie, zważywszy na fakt, że polecenie – decyzja administracyjna - wydane przez Prezesa Rady Ministrów w oparciu o art. 11 ust. 2 ustawy covidowej nie wymaga uzasadnienia. Wszystkie elementy treściowe pozwalające na rekonstrukcję istoty, charakteru i zakresu czynności wykonawczych składających się na realizację zadania nałożonego na przedsiębiorcę muszą więc znajdować się w rozstrzygnięciu decyzji wydanej na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej.

Przyjętych założeń nie zmienia fakt, że w art. 11 ust. 7 ustawy covidowej przewidziano, że zarówno wojewoda jak i Prezes Rady Ministrów mogą wydawać polecenia także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności.



W takim układzie istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu. Ustawodawca w treści art. 11 ust. 7 ustawy covidowej nie wyłączył stosowania pozostałych ustępów art. 11, co oznacza, iż wydanie polecenia w formie ustnej, bądź innej dopuszczonej postanowieniami art. 11 ust. 7, nie zmienia jego charakteru i nie modyfikuje trybu jego wykonania.

Tak polecenie wydane przez wojewodę na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej, jak i polecenie wydane w formie decyzji przez Prezesa Rady Ministrów w oparciu o art. 11 ust. 2 tej ustawy mogą zobowiązywać wyłącznie do wykonania takich zadań, które pozostają „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”. Wynika to wprost z treści tych przepisów.

Zwrot „przeciwdziałanie COVID-19” został zdefiniowany w art. 2 ust. 2 ustawy covidowej, jako wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej w przepisach tej ustawy "COVID-19". Ponieważ pojęcia, „zwalczanie”, „zapobieganie” i „profilaktyka” nie zostały zdefiniowane w przepisach ustawy covidowej, rozumieć je należy zgodnie ze znaczeniem, jakie posiadają w języku natywnym (etnicznym, potocznym). Przez „zwalczanie zakażenia COVID-19” należy zatem rozumieć wszelkie działania zmierzające do zmniejszenia liczby osób zakażonych i chorych; przez „zapobieganie rozprzestrzenianiu się COVID-19” rozumieć należy wszelkie działania, które ograniczają lub powstrzymują zwiększanie się liczby osób zakażonych i chorych; „profilaktyką wobec COVID-19” będą wszelkie działania skierowane wobec osób fizycznych, które mają zapobiec zakażeniu lub chorobie; a „zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych COVID-19” będą wszystkie działania nakierowane na usunięcie negatywnych następstw, jakie spowodował wirus SARS-CoV-2 oraz wywołana nim choroba COVID-19 – chodzi zarówno o działania podejmowane w wymiarze jednostkowym, adresowane do konkretnej osoby fizycznej lub innego podmiotu, jak i o działania w wymiarze ogólnym, społecznym, których odbiorcą jest całe społeczeństwo lub wyodrębniona według przyjętych kryteriów zbiorowość.

Analiza treści art. 11 ustawy covidowej prowadzi do wniosku, że na jego podstawie ustawodawca przewidział możliwość wydania dwóch kategorii poleceń. Pierwsze, wydawane przez wojewodę na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej jest wewnętrznym aktem władczym o charakterze interwencyjnym, skierowanym do

podmiotów publicznych działających w szeroko rozumianych strukturach administracji publicznej. Drugie, wydawane przez Prezesa Rady Ministrów, jest decyzją administracyjną, a więc aktem stosowania prawa skierowanym do podmiotów ulokowanych na zewnątrz struktur administracyjnych. Oba polecenia mają właściwie identyczną podstawę, rozumianą jako wskazany w treści przepisu prawnego zakres możliwej ingerencji w „sytuację prawną” podmiotów będących ich adresatem. Oba polecenia mogą bowiem zobowiązywać wyłącznie do wykonania takich zadań, które pozostają w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Z powyższego wynika zatem, że zarówno art. 11 ust. 1 jak i art. 11 ust. 2 ustawy covidowej mają realizować ten sam cel, tę samą wartość, jaką jest przeciwdziałanie COVID-19. Ustawodawca nie określił, jakie konkretnie zadania należy wykonać, aby osiągnąć założony cel, pozostawiając ich wybór, odpowiednio wojewodzie (art. 11 ust. 1 ustawy covidowej) i Prezesowi Rady Ministrów (art. 11 ust. 2 ustawy covidowej); nie oznacza to, że ów wybór nie jest determinowany prawnie, o czym niżej. Przesądził natomiast, że formą, w której dochodzi do wyznaczenia zadania związanego ze zwalczaniem COVID-19 oraz podmiotu, który ma je realizować jest polecenie. Należy zaznaczyć, że pomimo identycznej nazwy – „polecenie” – działania podejmowane przez wojewodę na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy covidowej oraz przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 tej ustawy mają zupełnie inną formę i charakter. Polecenie wydane przez wojewodę jest władczą czynnością materialno-techniczną, właściwą dla wewnętrznej sfery administracji publicznej. Polecenie wydane przez Prezesa Rady Ministrów jest decyzją administracyjną, a więc władczym, jednostronnym i konkretnym aktem stosowania prawa skierowanym do podmiotu spoza struktur administracji publicznej. Każde z tych poleceń cechuje się więc zupełnie innym zestawem rygorów normatywnych, których spełnienie warunkuje ich zgodność z prawem.

W niniejszej sprawie sądowoadministracyjnej kontroli poddana została decyzja administracyjna wydana przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej. Dokonując tej kontroli należało zatem stosować kryteria prawne, właściwe dla tej formy działania organu administracji publicznej.

Treść art. 11 ust. 2 ustawy covidowej niewątpliwie określa warunki, w jakich Prezes Rady Ministrów może wydać decyzję administracyjną – polecenie - oraz podmioty, do których może je skierować. W toku całego postępowania sądowoadministracyjnego nie było kwestionowane przez żadną ze stron, że w dniu

wydania decyzji, tj. 16 kwietnia 2020 roku Prezes Rady Ministrów był upoważniony do wydania polecenia w oparciu o art. 11 ust. 2 ustawy covidowej. Bezsporne również pozostaje, że Poczta Polska, mogła być adresatem zaskarżonej decyzji.

Artykuł 11 ust. 2 ustawy covidowej wyznacza Prezesowi Rady Ministrów ściśle określony cel, jakim jest przeciwdziałanie COVID-19. Aby umożliwić jego realizację Prezesowi Rady Ministrów została przyznana kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych, na mocy których nakłada on na podmioty zewnętrzne wobec administracji obowiązki – wydaje im polecenia. Treść tych obowiązków musi zostać ukształtowana w taki sposób, aby ich realizacja, w ujęciu prakseologicznym, była skutecznym środkiem osiągnięcia celu, jakiemu w założeniu mają służyć, czyli przeciwdziałaniu COVID-19. Artykuł 11 ust. 2 ustawy covidowej, poza określeniem celu, jaki ma być osiągnięty poprzez wykonanie nałożonych poleceniem zadań nie wskazuje na żadne inne determinanty kształtujące jego treść. Innymi słowy, treść i charakter zadania nakładanego w drodze polecenia wydanego na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej jest zasadniczo warunkowana celem, jakiemu ma służyć jego realizacja, a więc przeciwdziałaniem COVID-19. Nie oznacza to jednak, że wydając decyzję na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej Prezes Rady Ministrów posiada swobodę w konstruowaniu treści obowiązków nakładanych poleceniem.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 11 ust. 2 ustawy covidowej stanowi podstawę rekonstrukcji normy zadaniowej, ustrojowej oraz procesowej.

Przypisanie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej cechy substratu normy zadaniowej wynika z faktu, że jest on źródłem dyrektywy, która nakłada na organ administracji publicznej – Prezesa Rady Ministrów – określone zadanie, pewien cel, jaki powinien osiągnąć, z uwagi na wyrażoną w tej dyrektywie wartość – M. Maciejewski, *Normy celowościowe i normy zadaniowe w prawie administracyjnym. Dobra chronione jako ustawowe cele organów administracji* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Warszawa 2014, s. 53.

Artykuł 11 ust. 2 ustawy covidowej bez wątpienia nakłada na Prezesa Rady Ministrów obowiązek przeciwdziałania COVID-19, a więc - systemowo – nakazuje mu realizować określony w Konstytucji cel, jakim jest bezpieczeństwo obywateli (art. 5 Konstytucji RP) i zwalczanie chorób epidemicznych (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). Wartością stojącą za tak wyznaczonym celem jest zdrowie publiczne (wartość

wymieniona wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Cechą charakterystyczną norm zadaniowych jest to, że zazwyczaj wiążą nałożony na organ administracji obowiązek realizacji określonego zadania z upoważnieniem do skorzystania z określonej formy działania. Nie wskazują natomiast bezpośrednio materialnej treści owego działania. Innymi słowy, norma zadaniowa wskazuje cel, jaki ma zrealizować organ administracji publicznej oraz może określać formę działania, z której powinien skorzystać, aby ów cel osiągnąć. Nie określa natomiast merytorycznej treści działania organu administracji publicznej i w tym sensie nie stanowi źródła kompetencji do ingerencji w prawa i wolności jednostek – J. Filipek, *Rola prawa administracyjnego w działalności administracji państwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1974, Prace Prawnicze, z. 65. s. 41; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 41. Podane cechy normy zadaniowej uzasadniają tezę, że organ administracji publicznej nie może nadać dowolnej treści formie działania wykorzystanej przez niego do realizacji celu wskazanego w tej normie. Taka dowolność byłaby nieuzasadniona przede wszystkim z perspektywy rygorów, jakie nakłada na organy administracji publicznej proklamowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności. Zobowiązuje ona wszystkie organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Organ administracji publicznej jest więc zobowiązany wykazać się prawnym umocowaniem: do działania w danej sprawie, do działania w określonym trybie, do działania w określonej formie oraz do działania w określonych granicach. Z perspektywy wyznaczenia obszaru dopuszczalnej ingerencji organów administracji publicznej w sferę praw i wolności jednostek zasadnicze znaczenie odgrywają normy materialnoprawne. To one wyznaczają bowiem prawa i obowiązki podmiotów administrowanych. Jeżeli więc organ administracji publicznej wydaje decyzję administracyjną regulując władczo prawa i obowiązki podmiotu administrowanego, to może to czynić wyłącznie w granicach wyznaczonych przez normy prawa materialnego. Ingerencja w prawa i wolności jednostek bez materialnoprawnego umocowania organu administracji publicznej jest niedopuszczalna, a jeżeli przybrała formę decyzji administracyjnej, przesądza o wydaniu jej bez podstawy prawnej – art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

Przedstawione uwarunkowania systemowe mają zasadnicze znaczenie dla właściwego ujęcia zakresu umocowania Prezesa Rady Ministrów, działającego w trybie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej. Uwzględniając przyjętą wyżej systematykę

trzeba potwierdzić, że Prezes Rady Ministrów jest organem administracji publicznej, który w warunkach epidemii COVID-19, w dniu 16 kwietnia 2020 roku, posiadał kompetencję do wydania określonemu podmiotowi polecenia w formie decyzji administracyjnej. Polecenia wydawane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej miały realizować przypisany Prezesowi Rady Ministrów cel, jakim było przeciwdziałanie COVID-19. Systemowo więc art. 11 ust. 2 ustawy covidowej stanowi substrat rekonstrukcji normy zadaniowej, ustrojowej i procesowej. Określa organ administracji publicznej właściwy do realizacji wskazanego w nim celu, kompetencję organu do wydawania poleceń podmiotom zewnętrznym wobec administracji, oraz formę działania stanowiącą procesową postać realizacji tej kompetencji – wskazuje, iż organ wydaje decyzję administracyjną, zwalnia z obowiązku sporządzenia jej uzasadnienia i określa moment uzyskania przez nią przymiotu natychmiastowej wykonalności. W oparciu o art. 11 ust. 2 ustawy covidowej nie można natomiast odtworzyć materialnoprawnej podstawy działania Prezesa Rady Ministrów. Treść tego przepisu w ogóle nie określa praw i obowiązków podlegających aktualizacji wydaną na jego podstawie decyzją administracyjną. Tym samym nie określa prawnych granic działania organu administracji publicznej. Odtworzenie kompletnej podstawy prawnej polecenia wydanego na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej, wyłącznie w oparciu o treść tego przepisu jest niemożliwe, albowiem nie zawiera ona elementu materialnoprawnego pozwalającego na określenie charakteru i zakresu władczej ingerencji organu administracji publicznej w prawa i obowiązki adresata polecenia. Zakładając, że organ może wydać decyzję administracyjną wyłącznie w oparciu o art. 11 ust. 2 ustawy covidowej należałoby się zgodzić, że posiada on właściwie nieograniczoną możliwość ingerencji w prawa i obowiązki podmiotów wskazanych w jego treści, a jedynym uzasadnieniem legitymizującym jego działanie, byłoby przeciwdziałanie COVID-19. W takim układzie adresat decyzji byłby właściwie pozbawiony możliwości skorzystania z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądowego dochodzenia naruszonych praw i wolności – art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sądowoadministracyjna kontrola decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej ograniczałaby się bowiem wyłącznie do zweryfikowania, czy została wydana przez właściwy organ, czy skierowano ją do właściwego podmiotu, czy zachowano gwarancje procesowe przewidziane w K.p.a., oraz czy nałożone decyzją polecenie wydano w zakresie przeciwdziałania COVID-19. Poza zakresem kontroli sądu administracyjnego

pozostawałaby cała sfera odnosząca się do samej treści nałożonego poleceniem obowiązku.

Z wyłożonych względów Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że skompletowanie podstawy prawnej decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o art. 11 ust. 2 ustawy covidowej wymaga wskazania materialnoprawnego umocowania Prezesa Rady Ministrów do ingerencji w prawa i obowiązki jej adresata. Chodzi więc o podanie takich przepisów prawa poza art. 11 ust. 2 ustawy covidowej, które określałyby granice dopuszczalnej ingerencji w prawa i obowiązki adresata polecenia wydanego przez Prezesa Rady Ministrów. Ujmując rzecz z innej perspektywy: polecenie Prezesa Rady Ministrów wydane w trybie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej może zobowiązywać jego adresata wyłącznie do podjęcia takich czynności, do których jest on upoważniony/uprawniony z mocy przepisów prawa. Polecenie wydane w trybie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej ma zatem zobowiązywać adresata polecenia do skorzystania z przyznanego mu prawem uprawnienia. Wyłącznie w takim skonfigurowaniu normatywnym działaniom Prezesa Rady Ministrów opartym o art. 11 ust. 2 ustawy covidowej zostaną nadane granice adekwatne do rygorów wynikających z konstytucyjnych zasad praworządności oraz demokratycznego państwa prawnego.

Z wyłożonych względów należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji, że art. 11 ust. 2 ustawy covidowej nie mógł stanowić wyłącznej i samodzielnej podstawy prawnej wydania przez Prezesa Rady Ministrów Poczcie Polskiej polecenia „podjęcia i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie korespondencyjnym”. Wydając decyzję organ nie powołał się na żaden przepis prawa, w oparciu o który dałoby się odtworzyć materialnoprawną podstawę wydanego Poczcie Polskiej polecenia. Tak Sąd pierwszej instancji, jak i Naczelny Sąd Administracyjny nie znajdują podstawy prawnej dla wydania Poczcie Polskiej polecenia zobowiązującego do podjęcia czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym. Zasadniczą przyczyną tak kategorycznej oceny jest fakt, że na dzień wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 roku nie obowiązywała podstawa prawna, która umożliwiłaby przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w 2020 roku wyłącznie w trybie korespondencyjnym, a skoro tak, to z założenia nie mogła obowiązywać podstawa prawna do wydania polecenia, które zobowiązywałoby do podjęcia czynności

zmierzających do przygotowania ich przeprowadzenia. Skarżący kasacyjnie organ twierdzi, że kwestionowane polecenie dotyczyło wyłącznie tych czynności przygotowawczych do przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym, które na dzień jego wydania były prawnie dopuszczalne i przypisane operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. Ze stanowiskiem organu nie sposób się zgodzić. Treść decyzji z 16 kwietnia 2020 roku nie pozwala potwierdzić, że skierowane wobec Poczty Polskiej polecenie dotyczyło wyłącznie tych działań, do których podmiot ten był umocowany przepisami Kodeksu Wyborczego. Ani w podstawie prawnej decyzji, ani w jej rozstrzygnięciu nie powołano wskazanych w skardze kasacyjnej organu przepisów Kodeksu Wyborczego, które regulowały obowiązki operatora wyznaczonego w ramach organizacji wyborów w trybie korespondencyjnym dla osób uprawnionych do skorzystania z tej formy głosowania – art. 53e § 4, art. 53h § 1 i § 2, art. 53k § 1. Rozstrzygnięcie decyzji wskazuje, że Poczta Polska została zobowiązana do podjęcia wszelkich czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 roku, w trybie korespondencyjnym dla wszystkich uprawnionych do głosowania – przedmiotowa kwestia zostanie omówiona szerzej w dalszej części uzasadnienia. Podane powody potwierdzają przyjętą w kwestionowanym wyroku ocenę, że powołany w decyzji art. 11 ust. 2 ustawy covidowej nie mógł stanowić podstawy prawnej do jej wydania.

Z wyłożonych względów zarzut błędnej wykładni art. 11 ust. 2 w zw. z § 2a i § 3 ustawy covidowej, w zakresie w jakim Sąd pierwszej instancji powołał się na ten przepis uzasadniając stanowisko, że decyzja z 16 kwietnia 2020 roku została wydana bez podstawy prawnej, nie został uwzględniony.

Należy odnotować, że art. 11 ust. 2 ustawy covidowej został powołany przez Sąd pierwszej instancji również w zakresie, w jakim sąd ten przyjął, że decyzja z 16 kwietnia 2020 roku rażąco narusza prawo – art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. Ocena sformułowana w tym przedmiocie przez WSA jest trafna, jednak wymaga uzupełnienia.

Z treści art. 11 ust. 2 ustawy covidowej wynika wprost, że Prezes Rady Ministrów może wydać polecenie wyłącznie w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Jest to zastrzeżenie o zasadniczym znaczeniu, albowiem przesądza, że cel, jakim jest przeciwdziałanie COVID-19 został jednoznacznie przypisany do realizacji Prezesowi Rady Ministrów. Wydawane przez ten organ na podstawie art. 11 ust. 2

ustawy covidowej polecenie jest wobec tego celu instrumentalne, to znaczy, ma prowadzić do jego osiągnięcia. Obowiązkiem adresata polecenia wydanego na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej przez Prezesa Rady Ministrów jest wykonać nałożone na niego zadanie. Poza granicami obowiązku nałożonego na adresata polecenia pozostaje weryfikacja skuteczności jego realizacji z perspektywy założonego celu, jakim jest przeciwdziałanie COVID-19. To do Prezesa Rady Ministrów należy rozważenie, jakie zadania należy zrealizować, aby ów cel osiągnąć, czy zadania te może zrealizować podmiot należący do jednej z kategorii określonej w art. 11 ust. 2 ustawy covidowej i czy do realizacji tego zadania można go zobowiązać w drodze decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o ten przepis. Zasadnicze znaczenie ma przy tym precyzja i konkretność rozstrzygnięcia nakładającego obowiązek na adresata polecenia. Musi on zostać określony w taki sposób, aby nie było żadnych wątpliwości co do jego treści. Każda niejednoznaczność skutkująca brakiem możliwości identyfikacji zakresu i charakteru czynności wykonawczych realizujących nałożone poleceniem zadanie przesądza o rażącym naruszeniu art. 11 ust. 2 ustawy covidowej. Kwalifikację tej wadliwości w formule rażącego naruszenia prawa – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - uzasadniają dwie grupy ocen. Brak możliwości ustalenia, jakie konkretnie czynności ma podjąć adresat polecenia, po pierwsze, uniemożliwia jego ewentualną przymusową realizację w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a po drugie, przerzuca na adresata polecenia obowiązek ustalenia, jakie czynności należy podjąć, aby przeciwdziałać COVID-19. Innymi słowy, brak określenia w treści polecenia wydanego na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej konkretnych czynności wykonawczych, jakie należy podjąć, aby je zrealizować skutkuje przerzuceniem na adresata tego polecenia obowiązku, którego wykonanie - zgodnie z treścią tego przepisu - należy do Prezesa Rady Ministrów. Ustalenie, jakie konkretnie działania realizują cel, jakim jest przeciwdziałanie COVID-19 jest obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów. Podmiot do którego kieruje on polecenie, ma je jedynie wykonać, nie jest natomiast ani upoważniony, ani zobowiązany do oceny skuteczności zadań stanowiących substrat tego polecenia.

Logicznym następstwem przejętych założeń musi być wniosek, że polecenie wydane w trybie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej nie może określać nałożonego na jego adresata obowiązku wyłącznie w sposób kierunkowy, przykładowy, bądź ramowy. Każde niedopowiedzenie pozostawia bowiem adresata polecenia w sytuacji



wyboru, do którego nie jest on uprawniony. W ujęciu systemowym, taka sytuacja jest równoznaczna z niedopuszczalnym przeniesieniem części kompetencji organu administracji publicznej na podmiot administrowany. Wymagana prawem treść decyzji administracyjnej – polecenia – nie jest bowiem konkretyzowana przez organ administracji publicznej na etapie jej wydania, lecz przez jej adresata, na etapie przystąpienia do jej wykonania.

Analiza treści decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. prowadzi do wniosku, iż nie realizuje ona wyżej opisanych wymogów. Jej treść nie pozwala bowiem zidentyfikować charakteru i zakresu zadania, jakie zostało nałożone na Poczta Polska.

Wyjaśnienie motywów przyjętej oceny należy rozpocząć od zwrócenia uwagi na brak precyzji konstrukcyjnej rozstrzygnięcia decyzji, która wprawdzie *per se* nie przesądza o konieczności wyeliminowania jej z obrotu prawnego, to jednak ma negatywny wpływ na warunki odtworzenia jej treści. Rozstrzygnięcie decyzji zredagowano nietypowo, albowiem poszczególne jego elementy nie zostały redakcyjnie wyodrębnione w punktach, lecz w akapitach. Trzeba założyć, że w ten sposób organ zmierzał do wyeksponowania odrębności poszczególnych elementów rozstrzygnięcia „zamkniętych” w oddzielnych akapitach.

W pierwszym akapicie organ rozstrzygnął o treści zadania nałożonego na Poczta Polska. Organ polecił temu podmiotowi „realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego takie sformułowanie decyzji administracyjnej nakładającej polecenie wykonania obowiązku, z uwagi na swoją niedookreśloność jest niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej. W oparciu o treść decyzji nie można zidentyfikować konkretnych czynności wykonawczych, których wykonanie stanowiłoby realizację polecenia. W konsekwencji nie da się wskazać warunków, w których Poczta Polska zwalniałaby się z odpowiedzialności za niewykonanie decyzji, odbierając organowi możliwość wdrożenia przymusowego trybu jej realizacji. Jak już wyżej podano, konstrukcja normatywna art. 11 ustawy covidowej, która pozbawia decyzję nakładającą polecenie

uzasadnienia oraz przewiduje możliwość jej przymusowej realizacji w razie nie zawarcia umowy stanowiącej podstawę jej wykonania odbiera organowi jakąkolwiek możliwość doprecyzowania jej treści na etapie późniejszym niż jej wydanie. Stąd rygory związane z precyzyjnym określeniem obowiązku stanowiącego treść polecenia mają kardynalne znaczenie dla oceny legalności decyzji administracyjnej z 16 kwietnia 2020 roku.

Decyzja nakłada na Poczta Polska obowiązek „realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19”. Ta część rozstrzygnięcia decyzji nie budzi wątpliwości, albowiem potwierdza zadeklarowany w art. 11 ust. ustawy covidowej cel, jakiemu ma służyć polecenie. Istotne jest natomiast uczynione w decyzji zastrzeżenie, że Poczta Polska ma podjąć „działania”, a zatem co najmniej dwa działania o treściowo niejednorodnym charakterze. Organ w tym fragmencie rozstrzygnięcia nie określa ile działań ma zrealizować Poczta Polska i na czym one powinny polegać. W dalszej części rozstrzygnięcia organ wskazuje, że realizacja działań przeciwdziałających COVID-19 ma polegać „na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności”. Ze skorelowania obu fragmentów rozstrzygnięcia decyzji wynika, że „realizacja działań ma polegać na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności”. Organ do treści rozstrzygnięcia wprowadza dwa niedookreślone pojęcia „działań” i „czynności”, zastrzegając przy tym, że jednorodna aktywność będąca „realizacją działań” sprowadza się do dwóch kumulatywnie wykonywanych kategorii aktywności: „podjęcia czynności” i „realizacji czynności”. Ustalenie zakresów znaczeniowych pojęć „działanie” i „czynność” oraz ich wzajemnych relacji na gruncie treści decyzji z 16 kwietnia 2020 roku jest niemożliwe. Podobnie jak nie da się wskazać dlaczego działania są wyłącznie „realizowane” a czynności „podejmowane” i „realizowane”.

Zgodnie z treścią decyzji z 16 kwietnia 2020 roku Poczta Polska ma podjąć i realizować „niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym.” I ten fragment decyzji organu jest treściowo nieidentyfikowalny. Aktywność do jakiej zobowiązało nałożone na Poczta Polska polecenie miała bowiem „zmierzać do przygotowania przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP”. Z treści decyzji wynika więc, że czynności adresata polecenia nie miały przygotowywać do przeprowadzenia wyborów, lecz miały zmierzać do przygotowania ich przeprowadzenia. Takie stanowisko jest konsekwentnie eksponowane przez organ w toku całego postępowania, w tym także w skardze kasacyjnej. Uzasadniając to

stanowisko organ nie jest jednak w stanie wskazać różnicy pomiędzy czynnościami przygotowującymi do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP, a czynnościami zmierzającymi do przygotowania tych wyborów. W skardze kasacyjnej organ podaje, że decyzja Prezesa Rady Ministrów „polecała Poczcie Polskiej S.A. wstępne rozpoczęcie procesu przygotowania się do przyszłego właściwego już procesu przygotowań do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej” (s. 30-31 skargi kasacyjnej). Zdaniem organu miały to być czynności „niejako na przedpolu samego przygotowanie przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, a więc miały to być czynności wstępne, które dopiero umożliwią (i ułatwią) późniejsze przygotowanie przeprowadzenia wspomnianych wyborów” (s. 20 skargi kasacyjnej). Przedstawione przez organ argumenty niczego nie wyjaśniają, a jedynie potwierdzają brak możliwości jednoznacznej dystynkcji pomiędzy czynnościami przygotowującymi przeprowadzenie wyborów na Prezydenta RP, a czynnościami zmierzającymi do przygotowania przeprowadzenia tych wyborów. Niepewność interpretacyjna wobec treści decyzji z 16 kwietnia 2020 roku pogłębia się, jeżeli uwzględnimy kolejny fragment jej rozstrzygnięcia, w którym organ wskazał, że realizacja czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP ma nastąpić „w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”.

Posłużenie się przez organ zwrotem „w szczególności” oznacza, że wskazane dalej wyliczenie kategorii aktywności mającej stanowić desygnat czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP ma charakter otwarty, to znaczy: nie wyczerpuje całego zakresu aktywności, do jakiej zobowiązana jest Poczta Polska w celu realizacji nałożonego na nią polecenia. Z decyzji wynika więc, że polecenie nakłada na Poczcie Polską obowiązek podjęcia czynności nie wskazanych bezpośrednio w jej treści, których identyfikacja ma nastąpić w toku realizacji tej decyzji przez jej adresata. Innymi słowy: adresat decyzji, podmiot spoza struktur administracji publicznej, przedsiębiorca, ma rozstrzygać o tym, jaka aktywność będzie stanowić wykonanie nałożonego na niego obowiązku podjęcia i realizacji czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym. Adresat polecenia musi przy tym uwzględniać następujące dyrektywy kierunkowe wynikające z treści decyzji z 16 kwietnia 2020 roku: 1) podjęte i realizowane czynności mają stanowić realizację

działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19; 2) podjęte i realizowane czynności mają być „niezbędne” z uwagi na ich cel, jakim jest zmierzanie do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym; 3) podjęte i realizowane czynności nie mogą przygotowywać do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym, lecz zmierzać do ich przygotowania. Taka konstrukcja decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek jest niedopuszczalna, albowiem pozostawia - z jednej strony - niepewność co do tego, jakie czynności wykonawcze należy podjąć, aby ją zrealizować, a z drugiej, wymusza na adresacie decyzji wybór tych czynności, którego musi dokonać w warunkach tej niepewności.

W rozstrzygnięciu decyzji z 16 kwietnia 2020 roku Prezes Rady Ministrów podał, że czynnościami realizującymi polecenie, a więc zmierzającymi do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym są „przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”. Takie określenie czynności realizujących nałożone na Poczta Polska polecenie jest wadliwe. I w tym wypadku sądownoadministracyjna kontrola tej decyzji nie daje możliwości ustalenia, do jakich konkretnie czynności wykonawczych zobowiązano Poczta Polska. Użyty w treści decyzji zwrot „przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych” jest na tyle lakoniczny, że nie można określić jego pojemności znaczeniowej, przez co w istocie staje się zbędny. W żaden sposób nie wskazuje bowiem na konkretne czynności, do podjęcia których zobowiązywało Poczta Polska polecenie Prezesa Rady Ministrów. Zwrot ten natomiast jeszcze mocniej uwidacznia trudności z treściowym odseparowaniem zwrotów „czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP” i „czynności przygotowujące przeprowadzenie wyborów na Prezydenta RP”.

W akapicie piątym decyzji rozstrzygnięto, że przy wykonaniu umowy Poczta Polska może posłużyć się podwykonawcami, przy czym ponosi w pełnym zakresie odpowiedzialność za ich działania i zaniechania. Przedmiotowe rozstrzygnięcie nie znajduje oparcia w przepisach powołanych przez organ w podstawie prawnej decyzji. Umocowania prawnego do konstruowania takiej formuły rozstrzygnięcia nie ma również w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Pojęcie

„podwykonawcy” publicznoprawnego obowiązku nakładanego decyzją administracyjną nie występuje na gruncie przepisów prawa administracyjnego.

W akapicie szóstym decyzji organ rozstrzygnął, że odmowa zawarcia przez Poczta Polską umowy stanowiącej podstawę wykonania polecenia, skutkuje „natychmiastową wymagalnością” decyzji z 16 kwietnia 2020 roku. Organ wprowadził do treści decyzji pojęcie nieprzewidziane postanowieniami art. 11 ustawy covidowej. Z odmową podpisania umowy przez adresata polecenia, art. 11 ust. 5 ustawy covidowej wiąże skutek w postaci „natychmiastowej wykonalności” decyzji, nie zaś jej „natychmiastowej wymagalności”.

Podane oceny potwierdzają stanowisko Sądu pierwszej instancji, że decyzja z 16 kwietnia 2020 roku rażąco narusza art. 11 ust. 2 ustawy covidowej.

II. Organ wytyka Sądowi pierwszej instancji naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na nieujawnieniu w uzasadnieniu wyroku argumentów przemawiających za taką interpretacją wydanego Poczcie Polskiej polecenia, która wskazuje, że Prezes Rady Ministrów w istocie zmierzał do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 roku wyłącznie w formie korespondencyjnej – **zarzut 2.b.(iii)**.

Prezes Rady Ministrów w swojej skardze kasacyjnej konsekwentnie stoi na stanowisku, że skierowane do Poczty Polskiej decyzją z 16 kwietnia 2020 roku polecenie obejmowało swoim zakresem wyłącznie te czynności przygotowawcze do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym, które na dzień wydania tej decyzji były prawnie dopuszczalne. Organ podkreśla, że polecenie nie dotyczyło działań zmierzających do przygotowania wyborów w trybie korespondencyjnym dla wszystkich uprawnionych do głosowania, lecz wyłącznie dla tej grupy, która zgodnie z obowiązującymi w dniu wydania decyzji przepisami prawa, mogła oddać głos w tym trybie. Organ zwraca uwagę, że zgodnie z art. 53a § 1 i § 1a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji, a więc uwzględniającym nowelizację z 31 marca 2020 roku (Dz. U. 2020 r., poz. 568), uprawnieni do głosowania w trybie korespondencyjnym byli wyborcy niepełnosprawni, 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 374) oraz wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 60 lat. Organ

przekonuje, że wydane Poczcie Polskiej polecenie zobowiązywało do podjęcia czynności zmierzających do przygotowania wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym wyłącznie dla wymienionych trzech kategorii wyborców, wskazanych w treści art. 53a § 1 i § 1a Kodeksu Wyborczego.

Odnosząc się do przedmiotowej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny za konieczne uznaje wyeksponowanie, że sądowoadministracyjnej kontroli zgodności z prawem poddana została konkretna decyzja administracyjna, której w dniu jej wydania nadano określoną treść. Weryfikacja legalności tej decyzji obejmuje warstwę ustrojową, związaną z właściwością organu, warstwę procesową związaną z zachowaniem prawem przewidzianych rygorów proceduralnych oraz warstwę materialnoprawną, która dotyczy konkretyzacji sytuacji prawnej adresata decyzji administracyjnej. Charakter i zakres zmiany sytuacji prawnej adresata decyzji musi wynikać z jej treści. W realiach niniejszej sprawy sytuację prawną Poczty Polskiej bezspornie zmieniło nałożone na nią decyzją z 16 kwietnia 2020 roku polecenie podjęcia określonych działań. Ustalenie charakteru i zakresu tych działań nastąpiło w treści tej decyzji, stąd jedynie treść tej decyzji może wyznaczać przedmiot sądowoadministracyjnej kontroli zawartego w niej rozstrzygnięcia. Intencje organu wydającego decyzję administracyjną z perspektywy procesu jej legalnościowej kontroli pozostają bez znaczenia w tym sensie, że nie mogą modyfikować jej treści. Innymi słowy, deklarowana a posteriori (po wydaniu decyzji) przez organ administracji publicznej intencja, jaką kierował się konkretyzując sytuację prawną jej adresata, nie może modyfikować wynikających z treści tej decyzji uprawnień lub obowiązków, jakie zostały - odpowiednio – temu adresatowi przyznane, lub na niego nałożone. Z tego też powodu, przy odtworzeniu charakteru i zakresu działań, jakie nakładało na Poczczę Polską kwestionowane skargą polecenie, sąd administracyjny może opierać się wyłącznie na treści decyzji administracyjnej z 16 kwietnia 2020 roku. Z treści tej decyzji nie wynika, aby skierowane do Poczty Polskiej polecenie dotyczyło podjęcia czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym wyłącznie wobec wyborców niepełnosprawnych, przebywających na obowiązkowej kwarantannie albo izolacji oraz tych, którzy ukończyli 60 lat. Redagując treść rozstrzygnięcia z użyciem zwrotu: „niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2020 r. w trybie korespondencyjnym” organ w żaden sposób nie ujawnił, iż czynności te są podmiotowo ograniczone do trzech

grup wyborców, wymienionych w art. 53a § 1 i § 1a Kodeksu Wyborczego. Co więcej, w akapicie drugim decyzji podano: „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. Niniejsze zadanie jest podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach.”

Z treści powołanego akapitu rozstrzygnięcia decyzji z 16 kwietnia 2020 roku wynika, że celem skierowanego do Poczty Polskiej polecenia jest przeciwdziałanie COVID-19, które organ zamierza osiągnąć poprzez wyłączenie możliwości gromadzenia się ludzi w lokalach wyborczych. Należy zauważyć, że głosowanie wyborców przebywających w dniu wyborów na kwarantannie lub w izolacji z założenia nie mogło odbyć się w lokalu wyborczym, albowiem osoby te nie mogły opuszczać swojego miejsca pobytu – art. 34 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. 2019 r., poz. 1239 ze zm.; publikator aktualny na dzień wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 roku). Dla tej grupy wyborców deklarowany w decyzji cel polecenia jest więc nieadekwatny, albowiem w dniu wyborów *ex lege* nie mogli oni realizować czynnego prawa wyborczego w lokalach wyborczych. Z kolei osoby niepełnosprawne i takie, które w dniu wyborów ukończyły 60 lat, stosownie do treści art. 53b § 1 Kodeksu Wyborczego, mogły głosować w trybie korespondencyjnym, jeżeli zgłosiły taki zamiar właściwemu komisarzowi wyborczemu. To z kolei oznacza, że wyborcy niepełnosprawni oraz w wieku co najmniej 60 lat, byli uprawnieni do samodzielnego decydowania o tym, czy będą głosować w lokalach wyborczych, czy w trybie korespondencyjnym. Jeżeli zatem decyzja z 16 kwietnia 2020 roku miała zapobiegać rozprzestrzenianiu się COVID-19 poprzez wyłączenie możliwości gromadzenia się wyborców w lokalach wyborczych, to siłą rzeczy nie mogła dotyczyć tych z nich, którzy samodzielnie podjęli decyzję, że będą głosować korespondencyjnie. Akceptacja stanowiska organu, że decyzja z 16 kwietnia 2020 roku nakładała na Poczta Polska obowiązek podjęcia niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym jedynie dla wyborców wskazanych w art. 53a § 1 i § 1 Kodeksu Wyborczego musiałaby w istocie oznaczać, że czynności te dotyczyły wyłącznie tych wyborców niepełnosprawnych i w wieku co najmniej 60 lat, którzy nie zadeklarowali

głosowania w tym trybie komisarzowi wyborczemu. Treść decyzji nie daje żadnych podstaw, aby potwierdzić takie założenie. Organ nie uczynił w niej żadnych zastrzeżeń, które wskazywałyby na tak podmiotowo ograniczony charakter polecenia skierowanego do Poczty Polskiej. Wręcz przeciwnie, organ stwierdził wprost, że wynikające z decyzji zadanie jest: „podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach.” Z jednoznacznego stwierdzenia zawartego w decyzji wynika zatem, że polecenie wydane wobec Poczty Polskiej dotyczyło przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym dla wszystkich uprawnionych do głosowania, a nie wyłącznie dla niepełnej i bliżej niesprecyzowanej części wyborców, o których mowa w art. 53a § 1 i § 1a Kodeksu Wyborczego.

Podsumowując, sformułowana przez Sąd pierwszej instancji ocena, że decyzja z 16 kwietnia 2020 roku nakładała na Poczta Polską obowiązek podjęcia czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym dla wszystkich uprawnionych do głosowania, pomimo iż nie została w pełni uzasadniona, była prawidłowa i znajdowała oparcie w treści polecenia wydanego przez Prezesa Rady Ministrów. Komunikowane przez organ intencje co do tego, jak należy rozumieć decyzję z 16 kwietnia 2020 roku rozmijają się z jej treścią i z tego względu nie mogą wywołać oczekiwanych skutków procesowych. Z podanych przyczyn analizowany zarzut nie został uwzględniony.

III. Obie skargi kasacyjne zarzucają Sądowi pierwszej instancji naruszenie art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że decyzja z 16 kwietnia 2020 roku przyznawała Poczcie Polskiej kompetencje organu wyborczego właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu Wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum. Stosownie natomiast do postanowień art. 187 § 1 Kodeksu Wyborczego Krajowe Biuro Wyborcze zapewnia obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach, z zastrzeżeniem art. 191g. Artykuł 187 § 2 Kodeksu



Wyborczego przesądza, że do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach.

Trzeba zatem zgodzić się z Sądem pierwszej instancji, że wyłączną kompetencję do podjęcia działań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów prezydenckich posiada Krajowe Biuro Wyborcze, które obsługuje Państwową Komisję Wyborczą. To Krajowe Biuro Wyborcze ma podjąć wszelkie niezbędne działania zapewniające organom wyborczym odpowiednie warunki i zasoby organizacyjne, osobowe, techniczne i finansowe konieczne do przeprowadzenia wyborów. Wydanie polecenia zobowiązującego Poczta Polska do „podjęcia 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” w sposób oczywisty ingeruje w kompetencje Krajowego Biura Wyborczego. To nie Poczta Polska, lecz Krajowe Biuro Wyborcze posiada prawne umocowanie do zapewnienia warunków niezbędnych do przeprowadzenia wyborów.

Przyjętej oceny nie może zmienić forsowana przez organ argumentacja, że skierowane do Poczty Polskiej polecenie dotyczyło czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzania wyborów prezydenckich, a nie bezpośredniego przygotowania przeprowadzenia tych wyborów. W wydanej decyzji Prezes Rady Ministrów wprost wskazał czynności, do podjęcia których zobowiązał Poczta Polska – „przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”. Są to czynności, które w sposób ewidentny mieszczą się w wyznaczonym przez treść art. 187 § 2 Kodeksu Wyborczego zakresie działania Krajowego Biura Wyborczego. Nie broni się stanowisko organu, że czynności, do których zobowiązywała Poczta Polska decyzja z 16 kwietnia 2020 roku dotyczyły wyłącznie tej aktywności, która została wprost przewidziana przepisami Kodeksu Wyborczego dla operatora wyznaczonego w ramach przeprowadzania głosowania w trybie korespondencyjnym. Jak już wyżej wykazano, z treści przedmiotowej decyzji wynika, że Poczta Polska ma podjąć wszelkie czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów

prezydenckich w 2020 roku, które mają odbyć się w trybie korespondencyjnym dla wszystkich czynnie uprawnionych wyborców.

Skarżący kasacyjnie organ oczekuje od sądów administracyjnych takiej interpretacji treści kwestionowanej decyzji, która będzie uwzględniać obowiązujące przepisy prawa i tym samym skoryguje jej postanowienia do ram wyznaczonych przez porządek prawny. Organ nie dostrzega, że sąd administracyjny działa w ramach konstytucyjnie proklamowanej zasady trójpodziału władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zgodnie z przypisaną rolą ustrojową sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej – art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP. Nie posiada zatem uprawnień do zastępowania organu administracji publicznej, który działa w odrębnym segmencie władzy publicznej. Nie może modyfikować treści aktów administracyjnych wydanych przez organy administracji publicznej. Może jedynie usuwać je z obrotu prawnego, jeżeli stwierdzi, że są niezgodne z prawem. Owszem, należy podzielić systemowe argumenty organu, że w razie wątpliwości sąd administracyjny powinien interpretować kontrolowaną decyzję prolegalistycznie, dopowiedzieć jednak trzeba, że nie może takim działaniem zmieniać jej treści w sposób, który będzie pewne elementy z tej treści usuwał, inne dodawał a jeszcze inne poddawał znaczeniowej modyfikacji.

Organ wywodzi, że działania polecane Poczcie Polskiej miały na celu przygotowanie tego podmiotu do organizacyjnego wyzwania, jakim miało być głosowanie korespondencyjne w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2. Eksponuje, że na dzień wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 roku racjonalne szacunki pozwalały zakładać, że w dniu wyborów – 10 czerwca 2020 roku – liczba osób uprawnionych do głosowania w trybie korespondencyjnym, z uwagi na kwarantannę oraz izolację, może osiągnąć nawet kilka milionów. Naczelny Sąd Administracyjny zgadza się z oceną, że umożliwienie głosowania tak znacznej liczbie uprawnionych niewątpliwie jest przedsięwzięciem organizacyjnie wymagającym. Zwrócić jednak uwagę należy raz jeszcze na akapit drugi decyzji z 16 kwietnia 2020 roku, który wprost stanowi, że realizacja nałożonego na Poczcie Polską polecenia ma „zapobiegać 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. Niniejsze zadanie jest podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach”. Jak już wyżej wyjaśniono, z tego fragmentu decyzji wynika po

pierwsze, że realizacja polecenia miała zmierzać do przygotowania wyborów prezydenckich, w których wszyscy czynnie uprawnieni do głosowania mieli oddać swój głos korespondencyjnie, a po drugie, że czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia tych wyborów, jakie miała podjąć Poczta Polska, nie ograniczały się wyłącznie do tych działań, które w dniu 16 kwietnia 2020 roku Kodeks Wyborczy zastrzegł dla operatora wyznaczonego. Z treści decyzji Prezesa Rady Ministrów wynika, że Poczta Polska miała podjąć wszelkie konieczne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w dniu 10 czerwca 2020 roku. Działania takie zastrzeżono dla Państwowej Komisji Wyborczej oraz obsługującego ją Krajowego Biura Wyborczego. Analizując tę kwestię Sąd pierwszej instancji doszedł do prawidłowej konkluzji, że art. 11 ust 2 ustawy covidowej nie derogował postanowień art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego, ani też nie stanowił dla tych przepisów normatywnej alternatywy. Wydając decyzję administracyjną na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej Prezes Rady Ministrów nie mógł przełamać ogólnosystemowej zasady wyłączności kompetencji i zobowiązać Poczty Polskiej do podjęcia działań ustawowo zastrzeżonych dla Krajowego Biura Wyborczego. Wydając decyzję z 16 kwietnia 2020 roku Prezes Rady Ministrów złamał ten zakaz, czym rażąco naruszył art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego.

Skarżący kasacyjnie organ podaje, że o braku naruszenia art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego świadczy fakt, że żaden przepis prawa nie upoważniał Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego do polecenia Poczcie Polskiej podjęcia działań przewidzianych dla tego podmiotu w przepisach Kodeksu Wyborczego. Organ nie zauważa, że WSA nie stwierdził rażącego naruszenia powołanych przepisów Kodeksu Wyborczego z tego powodu, że Prezes Rady Ministrów decyzją z 16 kwietnia 2020 roku wydał Poczcie Polskiej polecenie, które mogła wydać jedynie Państwowa Komisja Wyborcza lub Krajowe Biuro Wyborcze, lecz dlatego, że polecenie to zobowiązywało Poczta Polską do podjęcia czynności, do których wyłącznie uprawniona była Państwowa Komisja Wyborcza oraz obsługujące ją Krajowe Biuro Wyborcze.

IV. W ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. organ wytyka Sądowi pierwszej instancji szereg uchybień polegających na niewskazaniu lub niewyjaśnieniu podstaw ocen prawnych przyjętych wobec decyzji z 16 kwietnia 2020 roku.

Artykuł 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem procesowym określającym strukturalne wymogi uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego. Stosownie do jego treści uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Jak z powyższego wynika, ustawodawca zdecydował się określić matrycową konstrukcję uzasadnienia wyroku zakładając, że jeżeli będzie ono zawierało wszystkie wskazane w art. 141 § 4 p.p.s.a. elementy, przeprowadzony przez sąd proces kontroli zgodności z prawem kwestionowanej skargą działalności organu administracji publicznej będzie poddawał się instancyjnej weryfikacji. W ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie jest więc dopuszczalne wchodzenie w polemikę z ustaleniami faktycznymi sądu pierwszej instancji, podobnie jak kwestionowanie sformułowanych przez ten sąd ocen prawnych. Skuteczność zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. uzależniona jest od wykazania braku możliwości odtworzenia faktycznych i prawnych podstaw rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd pierwszej.

Organ zarzuca, że WSA nie wyjaśnił, na jakiej podstawie przyjął, że decyzja Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku „zmierzała do organizacji i przygotowania w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej” – **zarzut 2.b.(i)**. Z treści zarzutu wynika jednoznacznie, że w jego ramach organ nie wytyka Sądowi pierwszej instancji deficytów przyjętej podstawy faktycznej lub prawnej wydanego wyroku, lecz ich wadliwość. Jak wyżej podano, kwestionowanie przyjętych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych bądź ocen prawnych z powołaniem się na naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. jest z założenia wadliwe i przesądza o nieskuteczności skonstruowanego na tej podstawie zarzutu kasacyjnego. Niezależnie od powyższego należy odnotować, że na stronie 39 uzasadnienia, do której odwołuje się organ w argumentacji ocenianego zarzutu, WSA stwierdził, że Prezes Rady Ministrów działając na podstawie art. 11 ust. 2, ust. 2a i ust. 3 ustawy covidowej nie był umocowany do wydania Poczcie Polskiej polecenia podjęcia czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich. W uzasadnieniu wyroku WSA znajduje się argumentacja wspierająca przyjętą ocenę, która zresztą została zakwestionowana przez organ w ramach zarzutu naruszenia art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego.

Charakter polemiczny ma również zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., w ramach, którego organ wytyka, że WSA nie wyjaśnił dlaczego „Prezes Rady Ministrów nie mógł polecić Poczcie Polskiej 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, skoro nakazane w zaskarżonej decyzji Poczcie Polskiej działania miały na celu ewidentnie przeciwdziałanie COVID-19” – **zarzut 2.b.(ii)**.

Szeroka argumentacja wspierająca tę ocenę prawną znajduje się w części zaważającej uzasadnienia wyroku WSA.

Zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. sformułowany w **pkt. 2.b.(iv)** skargi kasacyjnej organu skonstruowano wadliwie. Wykazując jego zasadność organ wyjaśnia, że Sąd pierwszej instancji nie podał podstawy prawnej dla oceny, że Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze posiadają kompetencje „do wykonywania takich czynności jak: przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych przez państwową spółkę handlową Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie”. Sąd pierwszej instancji nie wyraził oceny podanej w analizowanym zarzucie. WSA stanął a stanowisku, że czynności, do których zobowiązywało Poczta Polska polecenie z 16 kwietnia 2020 roku należały do wyłącznej kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. Wywody organu wykazujące, że decyzja z 16 kwietnia 2020 roku dotyczyła wewnętrznej reorganizacji Poczty Polskiej, która miała umożliwić przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym stanowią polemikę z ustaleniami Sądu pierwszej instancji i z przyczyn wyżej podanych nie mogą odnieść oczekiwanych skutków procesowych w ramach rozpoznania zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

Negatywnej weryfikacji podlegał zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., w ramach którego organ wytyka Sądowi pierwszej instancji, że nie wyjaśnił, na jakiej podstawie przyjął, iż decyzja z 16 kwietnia 2020 roku „miałaby mieć moc sprawczą w zakresie samego procesu przeprowadzenia legalnych wyborów w Polsce” – **zarzut 2.b.(v)**. Ujawniona w skardze kasacyjnej argumentacja wspierająca wzmiankowany zarzut dowodzi, że organ wchodzi w polemikę z ustaleniami i ocenami prawnymi Sądu pierwszej instancji, jakie zostały przez ten Sąd przyjęte i wyrażone w motywach

tej części rozstrzygnięcia, która odnosi się do naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP. Organ w istocie nie zarzuca, że Sąd pierwszej instancji nie wskazał podstaw zajętego stanowiska, lecz że przedmiotowe stanowisko jest wadliwe. Z przyczyn wyżej podanych ten charakter ewentualnych uchybień sądu pierwszej instancji nie może być skutecznie weryfikowany w ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska organu, że WSA w ramach kontroli zgodności z prawem decyzji z 16 kwietnia 2020 roku powinien był odnieść się do szczególnych uwarunkowań epidemicznych, w których decyzja ta została wydana - **zarzut 2.b.(vi)**. Ustrojową funkcją sądów administracyjnych jest kontrolowanie działalności administracji publicznej z wykorzystaniem jedyne go dopuszczonego wzorca, jakim jest zgodność z prawem – art. 184 Konstytucji RP, art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2019 r. poz. 2167 ze zm.; publikator obowiązujący na dzień wydania zaskarżonej decyzji). Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu wyroku wielokrotnie powoływał się na fakt, że w dniu wydania decyzji w Polsce obowiązywał stan epidemii. Okoliczność ta nie zwalniała jednak organu z obowiązku działania w reżimie konstytucyjnej zasady praworządności – art. 7 Konstytucji RP, i nie upoważniała Sądu pierwszej instancji do zmiany wzorca kontroli kwestionowanej skargą decyzji z 16 kwietnia 2020 roku. Okoliczności związane z wprowadzeniem stanu epidemii w związku z wirusem SARS-CoV-2 miały w sprawie znacznie, o ile wchodziły lub powinny wchodzić w zakres podstawy faktycznej uwzględnianej w procesie stosowania prawa. Wymóg ten został przez WSA zrealizowany.

Sąd nie podziela stanowiska organu, że Sąd pierwszej instancji naruszył art. 141 § 4 p.p.s.a, albowiem nie odniósł się do szeregu argumentów przedstawionych w skardze - **zarzut 2.b.(vii)**. W pierwszej kolejności trzeba podać, że Sąd pierwszej instancji referując podstawę prawną wydanego wyroku ma obowiązek podać, na jakich przepisach się oparł i jak rozumie ich treść. W ramach realizacji tego obowiązku nie odnosi się do odmiennych wersji interpretacyjnych tych przepisów prezentowanych przez strony. Kwestionowanie prawidłowości rekonstrukcji podstawy prawnej wydanego przez sąd pierwszej instancji wyroku powinno nastąpić poprzez podniesienie zarzutu błędnej wykładni prawa, a nie naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

W analogicznej formule należy odnieść się do kwestii odmiennego rozumienia przez organ treści decyzji z 16 kwietnia 2020 roku oraz przypisywania określonego

znaczenia uwarunkowaniom, w których została wydana. Są to elementy stanu faktycznego, który został ustalony przez Sąd pierwszej instancji w sposób niezbieżny z oczekiwaniami organu. Organ miał możliwość jego zakwestionowania podnosząc adekwatne zarzuty naruszenia przepisów postępowania, czego jednak nie uczynił.

Sąd pierwszej instancji odniósł się do kwestii projektowanych rozwiązań ustawowych, tj. uchwalonej przez Sejm ustawy z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., prawidłowo przyjmując, iż na dzień wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 roku, nie była ona elementem obowiązującego porządku prawnego, a zatem nie mogła kształtować wzorca jej kontroli – s. 41 uzasadnienia.

Szerokie odnoszenie się do tej części argumentacji prezentowanej w skardze, w której organ przekonuje, że sądy administracyjne kontrolują działalność organów administracji publicznej przez pryzmat zgodności z prawem, a nie celowości, czy racjonalności było bezprzedmiotowe. Na wstępie swoich ocen prawnych Sąd pierwszej instancji przypomniał, że zgodnie z ustawowym reżimem ustrojowym, kontroluje zaskarżony akt wyłącznie w oparciu o kryterium zgodności z prawem – s. 27 uzasadnienia. Przywołana przez WSA deklaracja jest w ocenianym kontekście wystarczająca.

V. Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 106 § 3 w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 227 i nast. k.p.c. – **zarzut 2.c.** skargi kasacyjnej organu. Naruszenia powołanych przepisów organ upatrywał w wadliwości sformułowanej przez WSA oceny dotyczącej niemożliwych do zaakceptowania społeczno-gospodarczych skutków decyzji z 16 kwietnia 2020 roku. Organ twierdzi, że konstruując przedmiotową ocenę Sąd pierwszej instancji oparł się na niedookreślonych i niepewnych przesłankach, odwołując się do wypowiedzi polityków, komitetów wyborczych, partii politycznych, części społeczeństwa, ugrupowań, stowarzyszeń i części mediów. Zdaniem organu opieranie się na tak enigmatycznych przesłankach jest niedopuszczalne.

Organ nie zauważa, że przywołane wypowiedzi Sądu pierwszej instancji nie odnoszą się do elementu stanu faktycznego sprawy, lecz do jej warstwy prawnej. Niedające się zaakceptować społeczno-gospodarcze skutki, jakie wywołuje decyzja, oczywistość naruszenia prawa, oraz charakter naruszonego przepisu, stanowią przesłanki decydujące o tym, czy decyzja narusza prawo w stopniu rażącym

w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – wyroki NSA z 12 marca 2024 r. II OSK 1532/21, z 11 stycznia 2024 r., I OSK 1823/20 i z 23 listopada 2023 r., II OSK 574/21. Niedające się zaakceptować skutki społeczno-gospodarcze decyzji rażąco naruszającej prawo nie odnoszą się wyłącznie do tych następstw, które decyzja już wywołała, ale przede wszystkim do tych, które może wywołać w przyszłości i które z uwagi na ich negatywny charakter przesądzą o konieczności wyeliminowania jej z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*). Z założenia więc prowadzenie postępowania dowodowego na okoliczności przyszłe, które pozostają w sferze potencjalności a nie faktów, jest niecelowe.

W swoich wywodach odnoszących się do skutków społeczno-gospodarczych decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku WSA akcentował przede wszystkim, że narusza ona obowiązujący porządek prawny w tym jego obszarze, który cechuje się znaczną wrażliwością społeczną – reguluje wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd zwracał uwagę, że przeprowadzenie tych wyborów wyłącznie w formie korespondencyjnej, na dzień wydania polecenia Poczcie Polskiej było prawnie niedopuszczalne. Nakazanie temu podmiotowi podjęcie czynności zmierzających do przygotowania ich przeprowadzenia mogło rodzić uzasadnione społeczne obawy co do stabilności, przewidywalności i mocy wiążącej prawa. Wzmiankowane konkluzje Sądu pierwszej instancji nie wymagały przeprowadzenia dowodów na okoliczności faktyczne, gdyż są elementem ocen prawnych. To, że WSA dla wzmocnienia tej oceny powołał się na fakty powszechnie znane (art. 106 § 4 p.p.s.a.), obrazujące wątpliwości, jakie wywołała decyzja z 16 kwietnia 2020 roku u części społeczeństwa było dopuszczalne i nie łamało normatywnych reżimów uzupełniającego postępowania dowodowego przewidzianych w art. 106 § 3 w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 227 i nast. k.p.c.

Odwołując się do skutków gospodarczych kwestionowanej skargą decyzji WSA wskazał wprost, że na dzień orzekania nie jest możliwe ich precyzyjne i kwotowe oszacowanie. Podał, że sam wydruk i skompletowanie pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego musi generować znaczne wydatki, liczone w milionach złotych. Trudno temu wnioskowaniu odmówić korelacji z zasadami logiki i doświadczenia życiowego. Bez wątpienia jest ono wystarczające dla potwierdzenia negatywnych skutków gospodarczych decyzji z 16 kwietnia 2020 roku. Sąd wprawdzie dalej powołał się na „część mediów”, które informowały, że koszt realizacji polecenia przez Poczta Polską mógł wynieść blisko 70 milionów



złotych, jednakże zastrzegł od razu, że szacunki te nie zostały potwierdzone i „dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, że został on w takiej wysokości poniesiony.”

**VI.** Oczekiwanych skutków procesowych nie mógł odnieść podniesiony w obu skargach kasacyjnych zarzut naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP. Wprawdzie stanowisko przedstawione przez skarżących kasacyjnie w ramach przedmiotowego zarzutu jest częściowo trafne, jednak w żaden sposób nie może zmienić przyjętej przez Sąd pierwszej instancji oceny legalności decyzji z 16 kwietnia 2020 roku.

Powołany przepis rozstrzyga o tym, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest wybierany przez Naród. Zobowiązuje jednocześnie do przeprowadzenia wyborów prezydenckich z uwzględnieniem zasad powszechności, równości, bezpośredniości i tajności. Decyzja Prezesa Rady Ministrów nie narusza art. 127 ust. 1 Konstytucji, albowiem nie jest to akt, który inkorporuje w siebie rozstrzygnięcie o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich wyłącznie w formie korespondencyjnej. Decyzja z 16 kwietnia 2020 roku polecała Poczcie Polskiej podjęcie czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzanie wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym. Nie stanowi zatem źródła norm prawnych modyfikujących tryb i sposób przeprowadzania wyborów prezydenckich, który na dzień jej wydania określały przepisy Kodeksu Wyborczego. Innymi słowy, decyzja Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku nie jest rozstrzygnięciem, które zmieniało obowiązujące na dzień jej wydania rozwiązania prawne regulujące tryb, sposób i formę realizacji konstytucyjnie gwarantowanych zasad przeprowadzania wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – zasady powszechności, równości, bezpośredniości i tajności.

Zachowując metodologiczną i logiczną konsekwencję trzeba przyjąć, że nie można decyzji z 16 kwietnia 2020 roku jednocześnie zarzucać, że rażąco narusza prawo, gdyż zobowiązuje Poczta Polską do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich wyłącznie w trybie korespondencyjnym, pomimo że w dniu jej wydania w porządku prawnym nie było norm, które dopuszczały taką możliwość i zarazem stać na stanowisku, że decyzja ta stanowi normatywne źródło dopuszczające głosowanie w wyborach prezydenckich wyłącznie w trybie korespondencyjnym. Obie oceny się wzajemnie wykluczają.

VII. Mimo częściowo zasadnej argumentacji do uwzględnienia skarg kasacyjnych nie mógł doprowadzić podniesiony w nich zarzut naruszenia art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów Dz. U. 2019 r. poz. 1171 ze zm.; publikator aktualny na dzień wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 roku).

Zgodnie z treścią powołanego przepisu: „W celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach, Prezes Rady Ministrów może w szczególności:

- 1) wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów;
- 2) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody;
- 3) zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów;
- 4) zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, bez względu na ich skład i zakres działania;
- 5) zwoływać posiedzenia, z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć;
- 6) przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony;
- 7) rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami.”

Analiza treści art. 5 ustawy o Radzie Ministrów dowodzi, iż jest to przepis który określa przykładowy, a zatem z założenia niepełny, katalog wewnątrzadministracyjnych działań Prezesa Rady Ministrów, jakie może on podjąć w celu realizacji zadań i kompetencji nałożonych na ten organ postanowieniami Konstytucji RP oraz innych ustaw.

Powołany przepis, jak wprost wynika z jego treści, nie jest ustrojowym źródłem kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Co zasadnicze, odnosi się on wyłącznie do działań, jakie ten organ podejmuje wewnątrz aparatu administracji publicznej.

Nie reguluje natomiast w ogóle, kwestii dotyczących działania Prezesa Rady Ministrów, jako organu administracji publicznej rozstrzygającego sprawy administracyjne. Nie znajduje więc zastosowania do spraw, w których Prezes Rady Ministrów wydaje decyzje administracyjne wobec podmiotów spoza struktur administracji publicznej. Z tej przyczyny Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że art. 5 ustawy o Radzie Ministrów ani w warstwie ustrojowo-procesowej, ani w warstwie materialnoprawnej nie mógł kształtować decyzji z 16 kwietnia 2020 roku.

**VIII.** Z przyczyn oczywistych nie został uwzględniony zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Jest to procesowy przepis wynikowy, określający formułę rozstrzygnięcia wyroku sądu administracyjnego w razie ustalenia, że kwestionowana skargą decyzja (lub postanowienie) dotknięta jest wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 K.p.a. lub w innych przepisach. Skuteczność zarzutu kasacyjnego opartego na art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wymaga więc wykazania, że Sąd pierwszej instancji wadliwie ocenił, iż decyzja administracyjna, której weryfikację zainicjowała wniesiona w sprawie skarga jest dotknięta jedną z wad, które stosownie do postanowień art. 156 § 1 K.p.a. (lub innych przepisów) stanowią podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Ponieważ Sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił, że decyzja Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku została wydana bez podstawy prawnej i rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a., oparcie kwestionowanego skargą kasacyjną wyroku o art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. było prawidłowe.

W nawiązaniu do sygnalizowanej na rozprawie przez pełnomocnika RPO okoliczności wydania przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 21 maja 2024 roku wyroku w sprawie o sygn. K 27/23, którym orzekł, że „art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b 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 2024 r. poz. 340), w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r., rozumiany w ten sposób, że odnosi się także do przygotowania wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 68 ust. 4, art. 146 ust. 4 pkt 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnia, iż przedmiotowe orzeczenie nie miało wpływu na niniejszą sprawę. Należy odnotować, że przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył wydania na podstawie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy covidowej polecenia o przygotowaniu wyborów w stanie epidemii. W niniejszej sprawie kontroli sądu administracyjnego podlegała decyzja administracyjna polecająca „podjęcie czynności zmierzających do przygotowania wyborów prezydenckich”. Zakres przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności art. 11 ust. 2, ust. 2a, ust. 2b i ust. 3 ustawy covidowej nie obejmował zatem układu faktyczno-prawnego niniejszej sprawy.

Uwzględniając wszystkie przedstawione w niniejszym uzasadnieniu oceny prawne Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji, mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Sąd pierwszej instancji błędnie ocenił decyzję Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 roku w zakresie odnoszącym się do naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 5 ustawy o Radzie Ministrów. Właściwie jednak przyjął, że decyzja ta została wydana bez podstawy prawnej i rażąco narusza art. 11 ust. 2 w zw. ust. 2a i ust. 3 ustawy covidowej oraz art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu Wyborczego w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Kinga Krysik  
*Kinga Krysik*  
sekretarz sądowy