

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW



DEPARTAMENT PRAWNY

Warszawa, dnia 29 maja 2020 r.

DP.5012.6.5.2020.MKi(2)

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00 – 013 Warszawa**

Skarżący: **Rzecznik Praw Obywatelskich**
Al. Solidarności 77
00 – 090 Warszawa

Strona: **Poczta Polska S.A.**
ul. Rodziny Hiszpańskich 8
00-940 Warszawa

Organ administracyjny: **Prezes Rady Ministrów**
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Reprezentowany przez: *Radcę prawnego Marka Kieszczyńskiego*

Sygn. akt VII DK/Wa 60/20

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Działając w imieniu Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako ustanowiony w sprawie pełnomocnik (na podstawie pełnomocnictwa, które załączam do niniejszej odpowiedzi), na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325) przekazuję skargę Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 kwietnia 2020 r. na decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. (znak: BPRM.4820.2.3.2020) polecającą Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie realizację 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, wraz z aktami sprawy i wnoszę o:

oddalenie skargi na decyzję Prezesa Rady Ministrów

Jednocześnie wnoszę o wydanie postanowienia o odmowie wstrzymania na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. wykonalności zarządzenia Ministra ze względu na jego

beprzedmiotowość, względnie - brak przesłanek ustawowych dla uwzględnienia wniosku Skarżącego w tym przedmiocie.

Uwzględniając treść art. 119 ust. 2 p.p.s.a. wnoszę o przeprowadzenie rozprawy w przedmiotowej sprawie.

UZASADNIENIE

W zakresie zarzutów skargi Skarżący zarzuca Organowi naruszenie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.) poprzez uznanie, iż polecenie przekazania Poczcie Polskiej S.A. spisu wszystkich wyborców wyczerpuje przesłankę zapobiegania COVID-19.

Skarżący zarzucił również zaskarżonej decyzji brak podstawy prawnej oraz rażące naruszenie prawa polegające na poleceniu Poczcie Polskiej S.A. realizacji zadania, które w dniu jej wydania nie leżało w sferze zadań operatora publicznego, ponieważ przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.) powierzają je odpowiednio komisarzowi wyborczemu, urzędnikowi wyborczemu, a także Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu oraz Inspekcji Sanitarnej w przypadku osób poddanych kwarantannie (art. 53b k.w.).

Skarżący, powołując się na wskazane zarzuty wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

1. Uwagi wstępne.

Skarga jest oczywiście bezzasadna i nie zasługuje na uwzględnienie.

Skarżący w uzasadnieniu skargi przedstawia argumentację dotyczącą wykonywania zadań publicznych związanych z organizacją wyborów korespondencyjnych na urząd Prezydenta RP przez podmioty ustawowo uprawnione. Wskazuje na określone uwarunkowania prawne i wynikające z nich konsekwencje o charakterze ogólnym i ustrojowym.

Oczywiście, z punktu widzenia Organu, akcentowane przez Skarżącego zasady konstytucyjne i wynikające z przepisów Konstytucji RP cele i zakresy obowiązków organów państwowych, są w równym stopniu istotne i ważące na sposobie określania zakresu normowania poszczególnych rozstrzygnięć prawnych. Niemniej jednak Organ zwraca uwagę, że wynikające z tychże zasad ogólnych wytyczne nie funkcjonują w próżni i zostały ustrojowo skorelowane z aktami ustawowymi, których znaczenie Skarżący wydaje się deprecjonować.

Nie będzie zatem przedmiotem niniejszego wyводу polemika ze stanowiskiem Skarżącego w zakresie teoretycznych i optymalnych modeli funkcjonowania procesu wyborczego, czy też szerzej organizacji i przeprowadzenia wyborów w Polsce, ponieważ te nie podlegają dyskusji, w odróżnieniu do sytuacji wypadkowej, w której przeprowadzenie wyborów bez zastosowania rozwiązań technicznych umożliwiających głosowanie na odległość, również w opinii wyrażanej publicznie przez Skarżącego, w terminie obligatoryjnym wynikającym z Konstytucji RP nie było możliwe.

Organ nie kwestionuje zatem wykładu Skarżącego w zakresie zasad ogólnych dotyczących uwarunkowań prawnych względem podmiotów uprawnionych do przeprowadzania wyborów, charakterystyki aktów prawa wewnętrznego, czy też kryteriów kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych. Stąd też w odpowiedzi na skargę aspekt ten nie będzie w konsekwencji obecny w stopniu równie obszernym.

Argumentacja zawarta w uzasadnieniu skargi przeanalizowana zostanie natomiast gruntownie w zakresie pozostałych argumentów tj. argumentów merytorycznych, w tym

przede wszystkim zasadniczego zarzutu w postaci braku podstawy prawnej dla wydania decyzji przez Organ.

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

Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że Rzecznik podejmuje przy tym dyskurs na temat legalności decyzji w kontekście okoliczności w znacznym stopniu hipotetycznych, wynikających z jego własnych przypuszczeń („*Zarówno treść decyzji, jak i analiza czynności podjętych przez Poczta Polska S.A. po wydaniu przez Prezesa Rady Ministrów powołanego wyżej polecenia, wskazują (...)*”, str. 5 skargi) i nie przystających do okoliczności sprawy. W tym zakresie polemika pozbawiona jest doniosłości, ponieważ przedmiotem badania Sądu pozostaje zgodność z prawem wydanej decyzji, nie zaś czynności podejmowane przez stronę w zakresie nie objętym jej przedmiotem wskazanym w treści tego aktu.

Stanowisko organu dotyczyć będzie konkretnego rozstrzygnięcia organu w postaci decyzji administracyjnej w odniesieniu do określonych, właściwych do zastosowania w tym przypadku przepisów prawa.

2. Stan faktyczny.

W dniu 8 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa COVID-19).

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, od 20 marca 2020 r. do odwołania ogłoszony został na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

W dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze zm.), która rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego o nowe grupy osób – wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r., o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat.

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

Decyzją nr BPRM.4820.2.3.2020 z 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów polecił Poczcie Polskiej S.A. *realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych.*

Decyzja nie określała innych niż wyżej wskazane warunków realizacji polecenia, w szczególności nie określała koniecznych do realizacji polecenia: sposobu dokonywania doręczeń, procedur obrotu dokumentami wyborczymi, liczby doręczeń wchodzących w zakres polecenia. Do zawarcia umowy z Poczta Polska S.A. decyzja wyznaczyła ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

Prezes Rady Ministrów wskazał w decyzji, że *realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19 poprzez zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa 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.*

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

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

3. Stanowisko Organu w przedmiocie zarzutu braku podstawy prawnej dla wydania zaskarżonej decyzji.

Z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych z art. 16 § 1, może mieć ono miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1. Potwierdza to wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2013 r., I SA/Wa 1361/12, LEX nr 1314579, zgodnie z którym stwierdzenie nieważności decyzji musi być poprzedzone niewątpliwym ustaleniem, że kwestionowane decyzje naruszają rażąco prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności (art. 156 § 1 pkt 2), a ustalenia te są oparte na zebranych materiale dowodowym, który to w sposób oczywisty potwierdza.

Z tego też powodu, zdaniem Prof. Małgorzaty Jaśkowskiej (Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. VIII, źródło LEX) wykładnia analizowanych przesłanek powinna mieć charakter ścieśniający.

Szerokie orzecznictwo w powyższym zakresie stanowi potwierdzenie powyższego twierdzenia. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 8.11.2018 r. (I OSK 1024/18, LEX nr 2592759): *„Różnice rezultatów wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, które w procesie stosowania prawa wymagają podjęcia decyzji o przyznaniu pierwszeństwa któregoś z nich, uniemożliwiają uznanie oczywistości naruszenia prawa”.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi z kolei w wyroku z dnia 18.01.2013 r. (II SA/Łd 915/12, LEX nr 1270513) wskazał, że: *„1. Rażąco naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa. Nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, ale o niedopuszczalne przekroczenie prawa, dodatkowo w sposób jasny i niedwuznaczny. 2. Co do zasady spór co do wykładni przepisu prawa materialnego, nie może stanowić przesłanki do uznania, że decyzja ostateczna została wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2”.*

W kontekście powyższych twierdzeń doktryny i orzecznictwa, konstatacja Skarżącego o braku podstawy prawnej dla wydania decyzji wydaje się całkowicie bezpodstawna.

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

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

Decyzja Organu ma za przedmiot:

„(...) realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych (...).”

Nigdzie w decyzji nie ma mowy natomiast o zakresach aktywności, o których traktuje Skarżący używając w skardze takich mianowicie sformułowań:

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

- *„(...) Treść polecenia Prezesa Rady Ministrów zobowiązała Poczta Polska S.A. **do przejęcia kompetencji zastrzeżonych na rzecz innych organów władzy publicznej (...)**”;*

- *„(...) zlecenie **podjęcia i realizacji działań, obejmujących w ramach organizacji wyborów przetwarzanie danych osobowych wyborców, w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów, zawierające polecenie skierowane do spółki akcyjnej, należy uznać za rażąco niezgodne z tymi standardami (...)**”;*

- *„(...) W istocie bowiem Poczta Polska S.A. **nie posiada kompetencji, by wykonać polecenie, które skierował do niej bez podstawy prawnej Prezes Rady Ministrów (...)**”;*

Skarżący przedstawia zatem stan faktyczny, w którym wyraża jednoznaczne przekonanie, a zatem jest pewny istnienia takiego stanu faktycznego, w którym Organ polecił Poczcie Polskiej S.A. wykonać kompetencje innych organów państwowych.

Zestawienie powyżej wyszczególnionych jednoznacznych sądów pozostaje w kontradycji z charakterem przywołanych przesłanek jakie miałyby je uzasadniać. Pozostawiając przypuszczenia Skarżącego jako pewnego rodzaju projekcję potencjalnej rzeczywistości, pozostaje zatem przede wszystkim do przeanalizowania wzajemna korelacja obowiązujących w chwili wydania decyzji przepisów dotyczących organizowania wyborów powszechnych oraz faktycznej i potencjalnej roli w tych wyborach Poczty Polskiej S.A.

Po analizie uzasadnienia skargi, stwierdzić należy, że znajdujący się w niej wywód na poparcie tezy, jakoby działanie Organu stanowiło czynność podjętą bez podstawy prawnej, przedstawia jako zasadniczy argument okoliczność, że w momencie wydania decyzji, prawo powszechnie obowiązujące zawierało odmienny od uwzględnianego przez Organ stan uwarunkowań prawnych regulujących przeprowadzenie wyborów. W konsekwencji należałoby wnosić, że konstatacje Skarżącego w tym rudymenarnym dla celowości składania

niniejszej skargi zakresie abstrahują od uwzględnienia obowiązujących w czasie wydawania decyzji regulacji prawnych przyjmując *a priori*, że nie mają one znaczenia prawnego.

Zdaniem Organu, sytuacja jest zasadniczo odmienna.

Rozbieżność stanowisk pomiędzy Organem a Skarżącym określić można hasłowo, jako błędne założenie Skarżącego, że czynności faktyczne, jakie wykonywać ma na podstawie polecenia podmiot zobowiązany stanowią „organizowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” zastrzeżone dla podmiotów uprawnionych do organizowania wyborów oraz, że w momencie wydania decyzji brak było podstaw dla podejmowania działań w kontekście wyborów korespondencyjnych.

Jest całkiem oczywistym również dla organu, że Poczta Polska S.A. nie ma prawa wykonywać żadnych działań sprzecznych z przepisami prawa. W szczególności, niezaprzeczalnie, Poczta Polska S.A. nie może zorganizować wyborów w chwili wydania decyzji, 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 absolutnie nie wynikają z decyzji.

Poczta Polska S.A. ma natomiast obowiązek, wykonując polecenie Prezesa Rady Ministrów, podjąć wszelkie czynności przygotowawcze, które jej, jako podmiotowi prawa, publicznemu doręczycielowi, korporacji, spółce Skarbu Państwa, osobie prawnej, pracodawcy i podmiotowi funkcjonującemu w warunkach rynkowych, są niezbędne dla potencjalnego i w chwili wydawania decyzji szacowanego wykonania zadań ustawowych związanych z przeprowadzeniem wyborów.

Czy zatem warunkowy charakter zadań, w zależności od rozwoju sytuacji związanej z epidemią, w oparciu o które niezbędne jest poczynienie stosownych przygotowań świadczy o niezgodności z prawem tychże przygotowań, bo w chwili ich podejmowania stan faktyczny ich jeszcze nie obejmował? Z pewnością nie. Realizacja zadań związanych z wypełnianiem obowiązków konstytucyjnych Prezesa Rady Ministrów, a zatem władzy wykonawczej zakłada konieczność dostosowania podejmowanych rozstrzygnięć do określonych projekcji i uwarunkowań czasowych. Skoro zatem wykonanie czynności obsługowych przez projektowanego przez rząd wykonawcę wymaga podjęcia określonych działań przygotowawczych, a ramy czasowe generują określone i jednoznaczne uwarunkowania faktyczne, to oczywistym jest, że poszczególne czynności muszą zostać podjęte z odpowiednim wyprzedzeniem, tak, aby umożliwić wykonanie obowiązków, które w założeniu wynikać mają z ustanowionego prawa powszechnie obowiązującego.

Żadne z poleceń Prezesa Rady Ministrów nie wskazuje na możliwość naruszania obowiązków ustawowych. Zadania nakładane na Poczta Polska S.A. mają charakter działań całkowicie irrelevantnych z punktu widzenia przygotowań podejmowanych przez organy wyborcze. Są to czynności, które ani nie dublują działań organów wyborczych, ani nie zwalniają ich z ich obowiązków. Mają w swojej istocie charakter planistyczny, przygotowawczy i całkowicie niezależny od wynikającego z przepisów powszechnie obowiązujących procesu wyborczego. Czy potrzeba wydania takiej decyzji, z punktu widzenia Rady Ministrów, celem zabezpieczenia potencjalnej i wynikającej z przepisów powszechnie obowiązujących konieczności przeprowadzenia wyborów istniała w chwili wydania decyzji? W opinii Organu i w zakresie jego odpowiedzialności odpowiedź na tak postawione pytanie musi być pozytywna.

Trzeba stwierdzić, że złeczone PP SA działania odnoszą się do sfery wewnętrznej przygotowania przedsiębiorstwa do uczestniczenia w przeprowadzeniu wyborów w trybie korespondencyjnym. Wydaje się, że wczesne podjęcie działań polegających na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów materialnych i kadrowych było niezbędne dla skutecznej realizacji zadania w postaci sprawnego przekazywania głosów wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego zgodnie ze znowelizowanym przez ustawę zmieniającą

ustawę COVID-19 art. 53a kodeksu wyborczego. Zgodnie bowiem z art. 40 ustawy zmieniającej COVID-19 od 31 marca 2020 r. z możliwości głosowania korespondencyjnego skorzystać mogli, obok wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, także wyborcy podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat. Powyższe zmiany w kodeksie wyborczym oznaczają konieczność przygotowania technicznego i organizacyjnego głosowania korespondencyjnego dla uprawnionych wyborców. Trzeba zauważyć, że wyborcy należący do powyższych kategorii stanowią grupy podwyższonego ryzyka zarażeniem COVID-19, stąd przeprowadzenie działań zmierzających do bezproblemowego i bezpiecznego skorzystania przez tych wyborców z czynnego prawa wyborczego stanowi zarówno realizację ich konstytucyjnego prawa, jak również wpisuje się w działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19. Należy także wskazać na dodatkowe okoliczności wydania decyzji. Dokładna liczba wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego nie była znana w dniu wydania przedmiotowej decyzji, a potencjalna liczba wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w dniu głosowania, przy przyjęciu skrajnie negatywnego scenariusza rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, mogła być zbliżona do ogólnej liczby wyborców uprawnionych do głosowania. Ponadto, działania prowadzone przez PP SA na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów nie odnosiły się do organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu wynikającym z ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W szczególności działania te nie obejmowały pozyskiwania danych ze spisu wyborców na podstawie art. 99 tejże ustawy, co potwierdza, że należy szereg działań podejmowanych przez PP SA rozróżnić według podstawy prawnej i uznać wewnątrzorganizacyjny charakter działań objętych decyzją.

Uznać zatem należy, że decyzja Organu miała charakter przygotowawczy, stawiając w stan gotowości przedsiębiorcę, któremu powierzony miał być obrót dokumentami wyborczymi w zakresie korespondencyjnej formy wyborów prezydenckich. Wyróżnienie etapu planistycznego czy przygotowawczego w działalności przedsiębiorcy objętego poleceniem Prezesa Rady Ministrów znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 11 ust. 7 ustawy COVID-19, który wprost przewiduje prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań objętych poleceniami mających charakter planistyczny oraz obciąża finansowaniem takich planistycznych działań przedsiębiorcę.

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

Z uzasadnienia skargi wydaje się wynikać, że w rzeczywistości argumentacja Skarżącego zmierza do zakwestionowania celowości samego przeprowadzenia wyborów w formie określonej w projekcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Tym niemniej, to nie akt stanowienia prawa jest przecież poddany weryfikacji Sądu, a decyzja zawierająca polecenie podjęcia przygotowań na wypadek konieczności przeprowadzenia wyborów w warunkach pandemii. W tym kontekście ustanowienie tego pierwszego nie jest w chwili obecnej przedmiotem badania Sądu, w szczególności w odniesieniu do badania istnienia podstawy prawnej.

Z ostrożności procesowej stwierdzić należy, że w opinii Organu nie istnieją również przesłanki pozwalające na kwestionowanie przez Skarżącego racjonalności stanowiska Organu w zakresie celowości podjęcia działań zabezpieczających wykonanie projektowanego obowiązku ustawowego. Nie posiada on może zasadniczego znaczenia, z punktu widzenia celowości podejmowania określonych przygotowań, bo jak wskazano wyżej odpowiednia podstawa działania istniała w oparciu o obowiązujący kodeks wyborczy, niemniej jednak również udział Poczty Polskiej w zakresie potencjalnych wyborów organizowanych w oparciu o uchwalone dopiero w przyszłości przepisy powszechnie obowiązujące może w opinii Organu podlegać konieczności zabezpieczenia, przede wszystkim ze względu na okoliczności faktyczne związane ze stanem epidemii i zasadniczą dla organów państwowych koniecznością jej zapobiegania.

Trudno w tym kontekście odnieść się do stwierdzenia, że nie można podejmować działań przygotowujących do podjęcia określonych zadań przez dany podmiot publiczny, bo projektowana zmiana przepisów nakładająca na ów podmiot określone obowiązki jest jeszcze w fazie planowania a nie realizacji. Brak jest stosownych wytycznych, które pozwalałyby na ustalenie w jakim czasie w kontekście zmiany przepisów możliwe jest nakładanie obowiązków przygotowawczych na podmiot zobowiązany.

Działania rządu nie mogą pozostawać w próżni i abstrahować od uwarunkowań faktycznych wymagających podejmowania konkretnych czynności umożliwiających realizację obowiązków ustawowych, a w omawianym przypadku konstytucyjnych.

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

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

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

Zaskarżona decyzja Organu, wbrew twierdzeniom Skarżącego respektuje ustawowo przyznane kompetencje organom wyborczym.

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

Zawarte w poleceniu skierowanym do Poczty Polskiej S.A. zadania mają charakter przygotowawczy i to w zakresie usługowym i techniczno – organizacyjnym dla całego procesu wyborczego. Zadania te w zamyśle miały jedynie zabezpieczać możliwość przeprowadzenia wyborów, a ich skutki mogą być wykorzystane do przeprowadzenia wyborów przez stosowne, uprawnione organy wyborcze. Przy czym, zaznaczyć należy, że sama potrzeba dokonania zabezpieczenia możliwości organizacyjnych i technicznych w korespondencyjnie przeprowadzanych wyborach wynikała wyłącznie z sytuacji kryzysowej do jakiej doprowadziła ogólnoswiatowa pandemia wirusa SARS-COV-2.

Przesłanka braku podstawy prawnej, na którą niezasadnie powołuje się Skarżący, jest spełniona, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają podstawy wydania w danej sytuacji decyzji administracyjnej (tak: NSA w wyroku z dnia 6.04.2018 r., II GSK 1800/16, LEX nr 2497202). W przywołanym wyroku NSA stwierdza jednoznacznie, że *„Rdzeń znaczenia pojęcia «decyzja wydana bez podstawy prawnej» jest jednoznaczny, bo albo nie ma przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania, albo też przepis jest, ale nie spełnia wymagań podstawy prawnej działania organów tej administracji, polegającego na wydawaniu decyzji administracyjnych i postanowień, rozumianych jako indywidualne akty administracyjne zewnętrzne”*.

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

Decyzja Organu opiera się na jednoznacznie wskazującej formę decyzji wydanego polecenia i kompetencję Organu, normie prawa, co w konsekwencji czyni zarzut skargi oczywiście bezpodstawnym.

4. Stanowisko Organu w przedmiocie zarzutu naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarżący ograniczył się, w zakresie uzasadnienia zarzutu naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, do przedstawienia stanu prawnego związanego z nowelizacją art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz stwierdzeniem, że w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich polecenie Poczcie Polskiej S.A. rozpoczęcia przygotowań do wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym dla wszystkich osób uprawnionych do głosowania nie wyczerpuje przesłanki zapobiegania epidemii COVID-19. Uzasadnienie tego ostatecznego twierdzenia zawierać się miałyby, zdaniem Skarżącego, w słusznym skądinąd wniosku, że Organ nie może w sposób dowolny interpretować przepisów prawa, w szczególności bez zbadania, czy zaszły przesłanki stypizowane w przepisie, na który się powołano. Przytoczony wniosek wydaje się jednak zawierać supozycję, że Organ interpretował prawo dowolnie i dodatkowo nie zbadał, czy zaszły przesłanki stypizowane w

ustawie. Tego rodzaju twierdzenie, niewątpliwie pozbawione w treści skargi uzasadnienia, jest również całkowicie bezpodstawne.

Organ zbadał wnikliwie, czy w zakresie przywołanej podstawy prawnej zachodzą przesłanki wynikające z hipotezy normy prawnej, przy czym dokonał wszechstronnej i dokładnej w tym zakresie analizy, aby wykluczyć zarzuty związane z rzekomą dowolnością w zakresie interpretowania przyznanych mu kompetencji.

W związku z rozszerzeniem zakresu wskazanej wyżej ustawy w dniu 31 marca 2020 r., tj. wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), koniecznym było doprecyzowanie pojęcia „przeciwdziałanie COVID-19” poprzez wskazanie, że czynności te dotyczą również zwalczania skutków społeczno-gospodarczych choroby.

Specustawa w kształcie obowiązującym na dzień wydania decyzji określała zatem w szczególności zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w tym zasady podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się choroby, zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania tej choroby.

Co należy podkreślić, zgodnie z powyżej przytoczonym uzasadnieniem specustawy, regulacje miały wychodzić naprzeciw wszystkim sytuacjom, w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u ludzi, i wprowadzić niezbędne mechanizmy działania.

W tym kontekście, działania zmierzające do umożliwienia przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym – w szczególności wskazane przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych – bezwzględnie należy uznać za działania związane bezpośrednio ze zwalczaniem i zapobieganiem COVID-19.

Przeprowadzenie wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym w sposób bezsprzeczny wpływa bowiem w opinii Organu na ograniczenie liczby zachorowań lub też ich skutków na terytorium kraju. Tym samym działania Prezesa Rady Ministrów podejmowane na podstawie specustawy, prowadzące do zapewnienia techniczno-organizacyjnych narzędzi przeprowadzenia takich wyborów, wypełniają założenia i cele tej ustawy również w aspekcie materialnym.

Należy także zauważyć, że - jak wynika już z samego tytułu tego aktu - celem ustawy jest przeciwdziałanie i zwalczanie wszelkich sytuacji kryzysowych wywołanych epidemią. Niewątpliwie za taką sytuację uznać należy konieczność przeprowadzenia w konstytucyjnym terminie wyborów prezydenckich, przy zachowaniu maksymalnego bezpieczeństwa obywateli chcących skorzystać ze swoich konstytucyjnych uprawnień wyborczych.

Prezes Rady Ministrów, zgodnie z art. 11 ust. 2 (aktualnie 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.

Podstawą prawną wydania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów stanowił zatem art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, 567, 568), w stanie prawnym obowiązującym pomiędzy 31 marca a 18 kwietnia 2020 r.

Powyższe przepisy uprawniały Prezesa Rady Ministrów do wydawania, także z własnej inicjatywy, poleceń obowiązujących osoby prawne i jednostki organizacyjne

nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców, o ile polecenia te pozostawał w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Nie ulega wątpliwości, że przesłanka ta pozostaje nieostra, a jej zakres jest potencjalnie bardzo szeroki. Przede wszystkim należy skonstatować, że w zakresie przedmiotowym omawianej przesłanki pozostają działania zmierzające do ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19. W tym sensie realizowanie działań, których celem jest co najmniej potencjalne ograniczenie liczby zachorowań na COVID-19 może zostać zlecone przez Prezesa Rady Ministrów spółkom Skarbu Państwa takim jak Poczta Polska S.A. Jednocześnie należy podkreślić, że działania polecane na podstawie art. 11 ust. 2 u.s.r. nie muszą odnieść skutku w postaci przeciwdziałania COVID-19. Brak dostatecznej wiedzy medycznej o nieznanym wcześniej wirusie oraz jednoznacznych wyników badań dotyczących mechanizmu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-COV-2 przesądza o tym, że do zakwalifikowania działań jako związanych „z przeciwdziałaniem COVID-19” wystarczy potencjalnie pozytywny skutek prognozowany na podstawie aktualnie dostępnej wiedzy naukowej. Ocena słuszności bądź efektywności kierunków podejmowanych działań realizowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 pozostaje jednak poza zakresem potencjalnego zaskarżenia, o czym mowa w dalszej części pisma.

W kontekście zarzucanego braku podstawy prawnej dla wydania decyzji Organu z dnia 16 kwietnia (sygn. BPRM 4820.2.3.2020), trzeba zatem stwierdzić, że artykuł 11 ustawy COVID-19 w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. stanowił w opinii Organu należyłą podstawę prawną dla polecenia PP SA realizacji działań przygotowujących ten podmiot do wypełnienia zadań związanych z korespondencyjną formą wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Skarżący zarzuca, że polecenie wydane Poczcie Polskiej S.A. nie wyczerpuje przesłanki zapobiegania epidemii COVID-19. Powyżej wskazano argumenty przemawiające za tym, iż ustalenie Skarżącego jest bezpodstawne. Zwrócić w tym miejscu należy dodatkowo uwagę, że sam wywód Skarżącego ma typowy charakter recenzujący, oceniający celowość działań organu, co samo w sobie nie podlega ocenie sądu administracyjnego. Sądy administracyjne (WSA i NSA) sprawują wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej. W wykonywaniu funkcji kontrolnej sądownictwo administracyjne realizuje dwie podstawowe kompetencje: kompetencję kontrolną przez badanie legalności prawnych form działania administracji objętych przedmiotem skargi oraz kompetencje sygnalizacyjne dotyczące prawidłowego wykonywania administracji publicznej z punktu widzenia legalności i sprawności funkcjonowania aparatu administracyjnego. Kontrola jest pojęciem dość szerokim – oznacza w ogólności porównywanie stanu faktycznego ze stanem założonym czy też nadzór nad czymś i dopilnowywanie, aby to funkcjonowało zgodnie z ustalonymi zasadami – ale kryterium kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne określa precyzyjnie art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, który stanowi, że **jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej**. Ideę kontroli legalności działalności administracji publicznej trafnie, zdaniem Wojciecha Sawczyzna („Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego” wyd. 2014, Monografie prawnicze) ujął Trybunał Sprawiedliwości, wskazując w swoim wyroku (TS z 11.9.2008 r., C428/06, Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) i inni przeciwko Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya i inni (orzeczenie wstępne), Przegląd

Podatkowy 2008, Nr 11, s. 52), że „celem kontroli legalności przepisów jest zapewnienie przestrzegania wcześniej ustalonych zakresów kompetencji różnych władz, organów i instytucji państwa, lecz nie samo ustalanie tych zakresów. (...) istnienie kontroli sądowej jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa. (...) Wyrok ogranicza się jednak do wykładni przepisu określającego zakres kompetencji (...), lecz co do zasady nie może mieć wpływu na wykonywanie tych kompetencji w tych granicach”. Zadaniem sądów administracyjnych jest więc ocena zgodności działania kontrolowanych podmiotów (a więc organów administracji publicznej) z obowiązującym prawem. Z powyższego wynika, że kontrola sądowa, ma ograniczony charakter, zajmuje się bowiem tylko jednym z aspektów działalności kontrolowanych podmiotów, pomijając inne – chociażby celowość czy gospodarność. Oznacza to, że sądy administracyjne nie badają kontrolowanych aktów i czynności także pod względem ich słuszności (Tak: Wojciech Sawczyn w „Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego” wyd. 2014, Monografie prawnicze). Sąd administracyjny kontroluje działalność administracji z punktu widzenia legalności, czyli zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Badaniu w postępowaniu sądoadministracyjnym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów. Zakres kontroli działalności administracji publicznej dokonywanej przez sądy administracyjne uściślony został w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym przede wszystkim w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325), który kategoryzuje przedmiot skarg kierowanych do sądów administracyjnych. Kontrola sądowa zgodności z prawem działalności albo bezczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania administracji publicznej jest kontrolą samoistną, a więc stanowi jedyny przejaw aktywności sądów administracyjnych i jest wyłączną treścią tej działalności.

W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2010 r. stwierdzono, że kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się do oceny legalności działania organu administracji w trzech płaszczyznach: 1) oceny zgodności działania z prawem materialnym, 2) dochowania wymaganej prawem procedury, 3) respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych. Żaden z powyższych aspektów nie wiąże się z oceną skuteczności, gospodarności, czy też efektywności poszczególnych działań organu administracji. Są to bowiem aspekty kontroli nie znajdujące się w zakresie kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne. Subiektywne przekonanie skarżącego nie ma w tym wypadku znaczenia rozstrzygającego. Jak stwierdził wojewódzki sąd administracyjny w Gliwicach „*Poza kontrolą sądową są, bowiem takie przesłanki jak celowość, czy gospodarność działania organów podatkowych.*” (wyrok w sprawie I SA/Gl 985/07). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r. (II FSK 1240/14, źródło LEX): *Do zakresu sądowej kontroli działalności administracji publicznej, której granice określają przepisy art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 5 i art. 147 § 1 p.p.s.a., nie należy badanie zaskarżonych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego pod kątem celowości czy racjonalności przyjętych w nich rozwiązań. Kontrola legalności kwestionowanego aktu sprowadza się wyłącznie do badania jego zgodności z prawem(...), czy też w wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r. (II OSK 644/15, źródło LEX): Przepis art. 1§1 i 2 p.p.s.a. normuje zakres i kryterium kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne. To, czy ocena legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia była prawidłowa czy też błędna nie może być utożsamiane z naruszeniem tego przepisu. Wyjątkowo, gdyby np. sąd skontrolował zaskarżone rozstrzygnięcie w oparciu o inne kryterium, niż kryterium legalności, czy też orzekł w sprawie, która nie podlega rozpoznaniu przez sądy administracyjne, przepis ten mógłby stanowić podstawę kasacyjną w powiązaniu z naruszeniem innych przepisów, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.*

Przechodząc do kwestionowanej przez Skarżącego celowości i zasadności nałożenia na Poczta Polska S.A. polecenia podjęcia działań przygotowawczych do udziału w

korespondencyjnych wyborach, to stwierdzić należy, że argumentacja, a raczej samo pozbawione uzasadnienia stanowcze zanegowanie w tym przedmiocie, wykracza poza zakres badania przez Sąd administracyjny i jako takie pozostaje dla rozstrzygnięcia zgodności z prawem decyzji, w myśl przytoczonych orzeczeń i stanowiska doktryny, irrelewantne.

Bezspornie, w zakresie posiadanej koncepcji działań niezbędnych w czasie epidemii, Skarżący opiera się na odmiennej niż prezentuje Organ ocenie stanu faktycznego. Rzecznik Praw Obywatelskich ma oczywiście prawo do prezentowania odmiennej wizji wywiązywania się z obowiązków przez rząd sprawujący władzę wykonawczą, nawet w sytuacji, gdy wydaje się, że stanowisko jakie prezentuje nie uwzględnia wszystkich istniejących w sprawie okoliczności, w tym obowiązującej ustawowo daty odbycia wyborów i braku podstaw prawnych dla jej kwestionowania w momencie wydawania decyzji. Czy jednak jednoznaczne poglądy Skarżącego na zakres działania i co więcej podstawy organizacyjne podległych Prezesowi Rady Ministrów osób prawnych są w omawianym zakresie ważące z punktu widzenia doniosłości prawnej, pozostaje więcej niż wątpliwym. Kompetencje poszczególnych podmiotów w zakresie władzy wykonawczej wynikają, co nie ulega wątpliwości, z przepisów prawa. One to określają obok uprawnień również odpowiedzialność za określony zakres funkcjonowania struktur państwowych. W tym przedmiocie zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów zapewnia wykonanie ustaw, natomiast Prezes Rady Ministrów w myśl art. 148 pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania ustrojowe, znajdujące odpowiednie uszczegółowienie w ustawach, w kontekście przeciwnej im argumentacji Skarżącego, należy zaznaczyć, że z punktu widzenia Organu, niezbędne jest osadzenie Poczty Polskiej S.A. jako jednej z funkcjonujących w Polsce osób prawnych w ogólnokrajowej koncepcji funkcjonowania takich podmiotów w sytuacji kryzysowej wynikającej z zaistniałej epidemii oraz wynikającej z ustawy COVID-19 kompetencji po stronie Organu do wyznaczenia poszczególnym podmiotom konkretnej roli w ramach polityki przeciwdziałania skutkom COVID-19. W tym zakresie odpowiedzialność spoczywa na Prezesie Rady Ministrów, a szerzej Radzie Ministrów i jej Prezesie jako organach władzy wykonawczej wyłonionych w określonej konstytucyjnie formule i odpowiedzialnych przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględniając przyznane kompetencje i odpowiedzialność spoczywającą na Organie, stwierdzić należy, że ma on obowiązek tak ukształtować działalność niezbędnych dla normalizacji sytuacji w kraju podmiotów, aby osiągnąć zakładane i zgodne z polityką rządu i ustawodawcy rezultaty w perspektywie sprawowanego urzędu państwowego.

Rozstrzygnięcie Organu w zakresie spozycjonowania roli, celów i przede wszystkim doraźnych działań przedsiębiorcy wpisuje się zatem w politykę kryzysową organu władzy wykonawczej i tym samym wielce wątpliwym jest, aby sąd administracyjny zakwestionował zasadność określonych założeń organu władzy wykonawczej w kontekście prawidłowości polityki państwa i skuteczności poszczególnych działań w perspektywie celów jakim służyć mają przyjęte przez tenże organ władzy wykonawczej założenia. Trudno w tym kontekście przyjąć, że określona wizja działań antykryzysowych państwa przyjęta przez Radę Ministrów może - z zastrzeżeniem poszczególnych czynności, które nie byłyby zgodne z konkretnym przepisem prawa – zostać zweryfikowana przez sąd administracyjny bądź powszechny w zakresie projektowanych efektów i skutków, zasadności założeń i konsekwencji w aspekcie zabezpieczenia ładu konstytucyjnego w kraju i pozycji w kontaktach z innymi państwami. Tego rodzaju argumentacja pojawia się natomiast w komentowanej skardze. Skarżący przedstawia swoją wizję prawidłowej działalności organu wykonawczego polegającej na bezczynności w zakresie zapewnienia faktycznych możliwości przeprowadzenia wyznaczonych przez kompetentny organ wyborów. Takie postawienie sprawy stanowi koncepcję nieco minimalistyczną skoro nie wykracza poza horyzont okoliczności faktycznych ustalanych dla sytuacji modelowej, gdy tymczasem sytuacja była o tyle ekstraordynaryjna, że

przeprowadzenie wyborów w oparciu o istniejące przepisy i bez wsparcia profesjonalnego doręczyciela było z gruntu niemożliwe, co potwierdziła ostatecznie Państwowa Komisja Wyborcza w komunikacie z dnia 7 maja 2020 r.

5. Wniosek Skarżącego o wstrzymanie wykonalności decyzji

Oceniając wniosek skarżącego o wstrzymanie wykonalności decyzji Prezesa Rady Ministrów, zwracam uwagę, że nie zostały wypełnione ustawowe przesłanki jego uwzględnienia. Rozstrzygając na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., Sąd jest związany zamkniętym katalogiem przesłanek pozytywnych. Ustawa wymienia w tym przepisie dwie przesłanki: niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Żadna z tych przesłanek w rozpatrywanym przypadku nie zachodzi.

Również w przedmiotowym punkcie Skarżący nie uzasadnia, w jakim konkretnie zakresie polecenie Organu może spowodować „trudne do odwrócenia skutki”. Ponownie odwołuje się wyłącznie do obalonego wyżej twierdzenia, że polecenia zobowiązujące mają rzekomo „inne podmioty do realizacji zadań, które zostały zastrzeżone dla innych organów publicznych”.

W przedmiocie trudnych do odwrócenia skutków nie istnieją tymczasem przesłanki prawne i faktyczne, które przy założeniu negatywnej weryfikacji polecenia Prezesa Rady Ministrów mogłyby skutkować brakiem możliwości restytuowania stanu prawnego sprzed momentu.

Nie sposób również ustalić, dlaczego przygotowania wewnętrzne i strukturalne, o charakterze technicznym, umożliwiające wykonanie określonych zadań w zakresie wyborów korespondencyjnych miałyby stanowić jakiegokolwiek zagrożenie i dlatego miałyby zostać wstrzymane.

Trudne do odwrócenia skutki to bowiem takie prawne lub faktyczne skutki, które – raz zaistniałe – powodują istotną lub trwałą zmianę rzeczywistości, przy czym powrót do stanu poprzedniego może nastąpić tylko po dłuższym czasie lub przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków (postanowienie NSA z dnia 13 maja 2010 r., II FSK 182/10, niepubl.). Tego rodzaju sytuacja w przedmiocie podjęcia czynności przygotowawczych do podjęcia zadań w zakresie przeprowadzenia wyborów w formie korespondencyjnej nie istniała w momencie składania wniosku ani również w chwili obecnej, co w konsekwencji nakazuje uznać wniosek Skarżącego za bezpodstawny.

Dodatkowo, na skutek zmiany okoliczności faktycznych jaka zaistniała od momentu złożenia wniosku, stał się on bezprzedmiotowy.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z przepisem art. 128 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, data wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej była określona, w dacie wydania przedmiotowej decyzji, na dzień 10 maja 2020 r. Tym samym, biorąc pod uwagę ogłoszony stan epidemii i stale rosnącą liczbę zakażeń, wydanie polecenia miało na celu ochronę obywateli przed skutkami COVID-19, w szczególności ograniczenia ryzyka rozprzestrzeniania się COVID-19, w związku z organizacją i przeprowadzeniem wyborów w dniu 10 maja br. Polecenie wydane zostało zatem w stanie faktycznym, którego istotnym elementem był fakt zarządzenia wyborów na dzień 10 maja br. Ryzyko wzmożonego i niekontrolowanego rozszerzenia się epidemii, które uzasadniało wydanie decyzji, było ściśle związane z datą zarządzonych przez Marszałka Sejmu wyborów. Przedmiotowa decyzja Prezesa Rady Ministrów wpisywała się w przyjęty nurt związany z wprowadzanymi całościowymi mechanizmami ochrony obywateli przed skutkami COVID-19. Wydane polecenie dotyczyło bowiem podjęcia działań niezbędnych do wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i przeprowadzenia wyborów, wyznaczonych na dzień 10 maja 2020r.

Dodatkowo, czynności wynikające z polecenia Prezesa Rady Ministrów zostały już wykonane w zakresie, w jakim przewidziano je do wykonania, ponieważ musiały zostać zabezpieczone przed dniem 10 maja 2020 r. jako datą wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej wyznaczonych przez Marszałka Sejmu. Polecenie, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19 podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. W konsekwencji, decyzja w zakresie zadania zleconego przez Prezesa Rady Ministrów stawiającego w stan gotowości przedsiębiorcę, któremu miał zostać powierzony obrót dokumentami wyborczymi w zakresie korespondencyjnej formy wyborów prezydenckich, została już wykonana, a tym samym wniosek Skarżącego – na obecnym etapie sprawy - jest bezprzedmiotowy i nieuzasadniony.

Warto jeszcze raz podkreślić, że treść decyzji nie nadaje, wbrew twierdzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich, Stronie jakichkolwiek uprawnień zastrzeżonych dla innych organów państwowych, w tym organów wyborczych i takie interpretowanie treści decyzji przez Rzecznika jest całkowicie opatrzynym odczytaniem jej treści.

6. Rażące naruszenie prawa.

W orzecznictwie podkreśla się, iż dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków. Wspomniane przekroczenie musi więc być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące naruszenie prawa ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia (np. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 675/12; postanowienie NSA z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 468/13, wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SAB/Wr 14/14; w Poznaniu z dnia 11 października 2013 r. sygn. akt II SAB/Po 69/13; w Szczecinie z dnia 16 maja 2013 r. sygn. akt II SAB/Sz 34/13). Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W orzecznictwie akcentuje się, iż rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty (tak; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi z dnia 17 października 2014 r. II SAB/Łd 124/14).

Organ znalazł się w niniejszej sprawie w sytuacji, w której z jednej strony Marszałek Sejmu wyznaczył dzień odbycia wyborów na 10 maja 2020 r., z drugiej natomiast okoliczności faktyczne wskazywały jednoznacznie, że obowiązek konstytucyjny w tym zakresie nie będzie mógł zostać dopełniony w formie wyborów stacjonarnych, a ilość potencjalnie chorych w dniu 10 maja może pozbawić nieokreśloną liczbę wyborców prawa głosowania. To zaś z kolei wyklucza możliwość przyjęcia, że czynność kwestionowana przez Skarżącego jest w jakimkolwiek stopniu oczywista.

Skarżący do działania Organu przedstawia wątpliwość, że nieprawidłowym wykonaniem obowiązków ustawowych jest w jego wypadku podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie potencjalnej możliwości odbycia wyborów w terminie przewidzianym ustawowo poprzez polecenie przygotowania się przez wybrany podmiot do wykonania zakładanych w ramach potencjalnych okoliczności faktycznych obciążających go zadań. Czy jednak nie stanowiłaby naruszenia obowiązków ustawowych przez Organ bezczynność w zakresie podjęcia niezbędnych przygotowań, w sytuacji, gdy Organ znał sytuację epidemiologiczną, rozwój choroby w innych krajach i dynamikę tego procesu w Polsce oraz mogące wynikać z niego konsekwencje, a ustawodawca nałożył na niego obowiązek wykorzystania poleceń w stosunku do określonej grupy podmiotów w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19? Odpowiedzi specjalistów prawa konstytucyjnego i administracyjnego w kontekście istniejących podstaw prawnych działania, w zakresie ustalonym przez Organ potwierdzają, że wskazana w decyzji podstawa prawna jest całkowicie prawidłowa i nie budzi jakichkolwiek zastrzeżeń prawnych.

W opinii Organu, nawet jeśli Sąd uznałby zasadność stanowiska przedstawionego w skardze, to ocena charakteru naruszenia prawa przez Organ, w szczególności jego intencji, które nakierowane były od początku wyłącznie na prawidłowość przeprowadzenia wyborów w zgodzie z prawem powszechnie obowiązującym, w wyznaczonym terminie, nie posiada absolutnie cech obiektywnie opisujących ustawowe pojęcie rażącego naruszenia prawa. Działanie organu nie jest więc z całą pewnością wyrazem jego złej woli, ani nie narusza prawa w sposób oczywisty i bezsprzeczny.

Rażące naruszenie prawa jest postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i jako takie powinno być interpretowane ściśle. Ocena, czy mamy do czynienia z naruszeniem rażącym, powinna być przy tym dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Nie jest bowiem możliwe przesądzenie z góry o tym, że dana kategoria naruszeń przybiera postać kwalifikowaną. Okoliczności rozpatrywanej przez Sąd sprawy nie prowadzą natomiast do tak jednoznacznych wniosków, jak przedstawiono je w skardze.

Uwzględniając powyższe, trudno zgodzić się ze stanowiskiem, że działanie Organu mające polegać na wydaniu polecenia o podjęciu przygotowań do przyjęcia szacowanej roli dystrybutora i odbiorcy kart wyborczych, stanowiło rażące naruszenie prawa. Z pewnością bowiem, kontrowersyjna i rodząca oczywiste wątpliwości co do swej zasadności wykładnia Rzecznika Praw Obywatelskich nie była jedyną i oczywistą, a tym samym wykluczającą odmienne rozstrzygnięcia, z których każde w zaistniałym, skomplikowanym, wieloaspektowym i precedensowym stanie faktycznym i prawnym, w najmniej korzystnej dla organu interpretacji, budzić musi istotne wątpliwości, co do swojej prawidłowości.

Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa (tak: NSA w wyroku z dnia 29 czerwca 2006 r. II OSK 843/05). Wskazać również trzeba, iż z rażącym naruszeniem prawa nie może być utożsamiane każde, nawet oczywiste naruszenie prawa, jak również jako wydanego w wyniku rażącego naruszenia prawa nie można traktować orzeczenia wydanego w wyniku odmiennej interpretacji danej normy prawnej przez każdą ze stron postępowania. Jeżeli przepis dopuszcza rozbieżną interpretację, nawet mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednej z nich, jeżeli nawet później zostanie uznany za nieprawidłowy, nie może być oceniany jako rażące naruszenie prawa (tak: WSA w Łodzi w wyroku z dnia 7 lutego 2008 r. II SA/Łd 1089/07).

7. Podsumowanie:

1. Zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z prawem oraz była obowiązująca i wiążąca. Z pewnością nie jest to decyzja wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, ani też nie jest to decyzja niewykonalna w dniu jej wydania w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. Decyzja nie jest więc obciążona wadami prawnymi powodującymi jej nieważność i konieczność stwierdzenia jej nieważności.
2. Decyzja ma pełną podstawę prawną w przepisach art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i 3 Ustawy COVID-19 (w brzmieniu nadanym im przez nowelizację i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), a także w przepisach Kodeksu wyborczego przewidujących określone zadania operatora wyznaczonego, jakim jest Poczta Polska S.A., związane z głosowaniem korespondencyjnym w wyborach, w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Decyzja ma podstawę prawną w powołanych przepisach prawa powszechnie

- obowiązującego w zakresie dotyczącym jej formy prawnej, jej adresata, okoliczności uzasadniających jej wydanie oraz jej treści.
3. Decyzja została wydana w okolicznościach i z zamiarem realizacji celów, które mają pełne uzasadnienie w przepisach stanowiących jej podstawę prawną. Miała na celu stworzenie warunków do tego, by w trakcie aktu głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. nie dochodziło w ogóle lub dochodziło w jak najmniejszym możliwym zakresie do przypadków, w których ludzie biorący udział w tym akcie głosowania będą się zakażali wirusem SARS-CoV-2 wywołującym chorobę COVID-19. Decyzja, nakazując Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, zmierza przede wszystkim do tego, by jak największa liczba wyborców brała udział w tych wyborach w trybie głosowania korespondencyjnego, o ile są oni do tego uprawnieni na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego.
 4. Treść decyzji, czyli treść konkretyzowanych tą decyzją obowiązków Poczty Polskiej S.A., ma pełne uzasadnienie w treści przepisów prawa stanowiących jej podstawę prawną oraz w innych przepisach prawa polskiego, a konkretnie w przepisach Kodeksu wyborczego (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji). Przepisy Kodeksu wyborczego *expressis verbis* przewidują tryb głosowania korespondencyjnego i dlatego też nałożenie w Decyzji na Poczta Polską S.A. obowiązków w zakresie przygotowania przeprowadzenia trybu głosowania korespondencyjnego (w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r.) ma pełne uzasadnienie w treści Kodeksu wyborczego i absolutnie nie może być uznane za przejaw obligowania Poczty Polskiej S.A. do działań lub do tworzenia stanów rzeczy nieprzewidzianych w przepisach obowiązującego w Polsce prawa.
 5. Decyzja Prezesa Rady Ministrów miała charakter przygotowawczy stawiając w stan gotowości przedsiębiorcę, któremu miał zostać powierzony obrót dokumentami wyborczymi w zakresie korespondencyjnej formy wyborów prezydenckich i w tym kontekście była w pełni uzasadniona okolicznościami, w jakich obowiązywał wyznaczony przez Marszałek Sejmu termin wyborów i jednocześnie istniał powszechny konsensus społeczny i polityczny, że możliwości organizacyjne w zakresie wyborów przeprowadzanych metodą tradycyjną są zerowe, a liczba osób zarażonych i poddanych kwarantannie w dniu potencjalnych wyborów jest niemożliwa do oszacowania.

W tej sytuacji brak jest jakichkolwiek podstaw dla uznania zasadności zarzutów Skarżącego, a skarga nie zasługuje na uwzględnienie, o co niniejszym wnoszę.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o oddalenie skargi.

Radca Prawny
Marek Kieszczyński

W załączeniu (w formie elektronicznej):

1. skarga wraz z załącznikami,
2. akta sprawy,
3. pełnomocnictwo,