



Warszawa, dnia 27 października 2020 r.

Adresat niniejszej skargi kasacyjnej:

**Naczelny Sąd Administracyjny**

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5

00-011 Warszawa

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Warszawie**

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Strona skarżąca kasacyjnie:

**Prezes Rady Ministrów**

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

reprezentowany przez pełnomocników:

radcę prawnego prof. dra hab. Marka Szydło

oraz radcę prawnego Marka Kieszczyńskiego

Pozostałe strony:

**1. Rzecznik Praw Obywatelskich**

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

**2. Poczta Polska S.A.**

ul. Rodziny Hiszpańskich 8

00-940 Warszawa

**Sygnatura akt: VII SA/Wa 992/20**

## SKARGA KASACYJNA

wnoszona przez Prezesa Rady Ministrów od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. wydanego w sprawie o sygnaturze akt: VII SA/Wa 992/20 ze skargi Rzecznika Spraw 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 roku w trybie korespondencyjnym.

W imieniu Prezesa Rady Ministrów, działając na podstawie udzielonego mi przez Prezesa Rady Ministrów pełnomocnictwa szczególnego, oraz w oparciu o art. 173 § 1 i 2, art. 174 pkt 1 i 2 i art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: „p.p.s.a.”), wnoszę skargę kasacyjną na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt: VII SA/Wa 992/20, doręczony skarżącemu kasacyjnie organowi wraz z uzasadnieniem w dniu 28 września 2020 r., uwzględniający skargę Rzecznika Praw Obywatelskich 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 roku w trybie korespondencyjnym. Wskazany wyżej wyrok zaskarżam w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi oraz wydającemu go Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie zarzucam:

1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (w rozumieniu art. 174 pkt 1 p.p.s.a.), a mianowicie:

a) 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. z 2020 r. poz. 374, ze zm.; dalej: „specustawa covidowa”) przez błędne uznanie, że Prezes Rady Ministrów nie mógł na tej podstawie polecić Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie 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 S.A. do przeprowadzenia wyborów wyłącznie korespondencyjnych, podczas gdy w rzeczywistości zaskarżona decyzja została wydana na innej podstawie prawnej i nie ma nic wspólnego jakimikolwiek rozstrzygnięciami w zakresie wyborów zastrzeżonymi prawnie na rzecz ustawowo uprawnionych organów;

c) art. 157 § 1 i 187 § 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319) 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 tychże wskazanych jako naruszone norm prawnych i dotyczyła wewnętrznej organizacji i działań przygotowawczych Poczty Polskiej S.A., nie zaś organizowania lub przygotowywania lub przeprowadzania wyborów pozostającego w kompetencji właściwych organów wyborczych;

d) art. 7 Konstytucji RP, art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: „k.p.a.”) i art. 5 pkt 1-7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1171, ze zm.), przez błędne zastosowanie i uznanie, że Prezes Rady Ministrów przekroczył swoje kompetencje, bo nie posiada 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.

2) naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy (w rozumieniu art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), a mianowicie:

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 Poczcie Polską S.A. wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej;

(ii) niewyjaśnieniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dlaczego w Jego przekonaniu Prezes Rady Ministrów nie mógł polecić Poczcie Polskiej S.A. realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, skoro nakazane w zaskarżonej decyzji Poczcie Polskiej S.A. 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 uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, dlaczego stwierdzenie Prezesa Rady Ministrów zawarte w zaskarżonej decyzji iż poleca On Poczcie Polskiej S.A. *„realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”* 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 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 S.A. z siedzibą w Warszawie;

(v) niewyjaśnieniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 i 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 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.

Z uwagi na powyższe naruszenia, stanowiące podstawy kasacyjne w rozumieniu art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., wnoszę o:

1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020 (art. 188 p.p.s.a.), a także

2) zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według obowiązujących przepisów prawa, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Alternatywnie wnoszę o:

1) 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 (art. 185 § 1 p.p.s.a.), a także

2) zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według obowiązujących przepisów prawa, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Równocześnie, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

## UZASADNIENIE PODSTAW (ZARZUTÓW) NINIEJSZEJ SKARGI KASACYJNEJ

### **I. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez zaskarżony wyrok art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej (tj. uzasadnienie zarzutu z punktu 1a) petitum niniejszej skargi)**

1. [Opis naruszenia prawa dokonanego w zaskarżonym kasacyjnie wyroku] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: „Sąd I instancji”) w zaskarżonym kasacyjnie wyroku z dnia 15 września 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt: VII SA/Wa 992/20 (dalej: „Wyrok”) przyjął, że zaskarżona decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. nosząca znak: BPRM.4820.2.3.2020 (dalej: „Decyzja PRM”) nie mogła zostać wydana na podstawie przepisów art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej. Przejawem powyższego stanowiska Sądu I instancji jest, po pierwsze, fakt stwierdzenia nieważności Decyzji PRM w sentencji zaskarżonego wyroku oraz, po drugie, brak uznania powołanych przepisów specustawy covidowej za mogące stanowić wystarczającą podstawę do wydania Decyzji PRM oraz za argument prawny mogący przeważać nad innymi argumentami prawnymi stanowiącymi w przekonaniu Sądu I instancji podstawę do stwierdzenia nieważności Decyzji PRM. W Wyroku Sąd I instancji przywołuje i dokonuje (pobieżnej zresztą) wykładni przepisów art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej, ale nie uznaje ich za wystarczającą podstawę prawną dla Decyzji PRM (ss. 28-32 i 39 uzasadnienia Wyroku).

Powyższe stanowisko Sądu I instancji zawarte w Wyroku jest przejawem błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania przepisów art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej. Wbrew powyższemu twierdzeniu należy uznać, że powołane przepisy stanowiły wystarczającą podstawę prawną do wydania decyzji administracyjnej o takiej treści jak Decyzja PRM.

2. [Podstawa prawna Decyzji PRM] Decyzja PRM została wydana na podstawie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej, który w dniu jej wydania, czyli w dniu 16 kwietnia 2020 r., stanowił co następuje: *„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.” (brzmienie tego przepisu obowiązujące w dniu 16 kwietnia 2020 r. zostało ustalone w art. 1 pkt 8 lit. a) ustawy 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<sup>1</sup>; dalej: „specustawa covidowa nr 2”). Przepisami związkowymi podstawy prawnej Decyzji PRM (czyli przepisami w związku z którymi Decyzja PRM została wydana i które były związane treściowo z art. 11 ust. 2 specustawy covidowej, będącym głównym elementem podstawy prawnej Decyzji PRM) były przepisy art. 11 ust. 2a i 3 specustawy covidowej. Art. 11 ust. 2a specustawy covidowej (w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. i ustalonym w art. 1 pkt 8 lit. b) specustawy covidowej nr 2) stanowił, że „Wydając polecenie, o którym mowa w ust. 2, z własnej inicjatywy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy.”. Natomiast art. 11 ust. 3 specustawy covidowej (w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. i ustalonym w art. 1 pkt 8 lit. c) specustawy covidowej nr 2) posiadał następujące brzmienie: „Wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 i 2a, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez: 1) Prezesa Rady Ministrów lub 2) wyznaczonego ministra, lub 3) właściwego wojewodę – i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda.”.

Wbrew temu co przyjął Sąd I instancji w Wyroku, Decyzja PRM ma pełną podstawę prawną w przepisach art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i 3 specustawy covidowej (w brzmieniu nadanym im przez specustawę covidową nr 2 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 PRM 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. [Forma prawna Decyzji PRM] Forma prawna Decyzji PRM, czyli forma decyzji administracyjnej, jest jak najbardziej prawidłowa i zgodna z przepisami stanowiącymi podstawę prawną jej wydania.** W tym względzie przepis art. 11 ust. 2 specustawy covidowej (w brzmieniu ustalonym w specustawie covidowej i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.



r.) wprost przesądza o tym, że polecenia wydawane na podstawie tego przepisu przez Prezesa Rady Ministrów „są wydawane w drodze decyzji administracyjnej” (art. 11 ust. 2 zd. 2 specustawy covidowej), a więc powinny przybierać formę prawną decyzji administracyjnej. Decyzja PRM została wydana właśnie jako decyzja administracyjna, na co wskazuje jej tytuł oraz powołanie w charakterze jej współpodstawy prawnej przepisu art. 104 k.p.a. Decyzja PRM jest typową decyzją administracyjną, gdyż jest skierowana do oznaczonego imiennie adresata (tj. do Poczty Polskiej S.A.) w konkretnej sprawie (tj. w sprawie nałożenia na Pocztę Polską określonych obowiązków w konkretnym stanie faktycznym) i w sposób władczy konkretyzuje przepisy materialnego prawa administracyjnego. Decyzja PRM odpowiada zatem formalnej i materialnej definicji decyzji administracyjnej, ustalonej w przepisach prawa (zob. art. 104 k.p.a.), w doktrynie prawa<sup>2</sup> oraz w orzecznictwie sądowym<sup>3</sup>.

**4. [Adresat Decyzji PRM] Adresat Decyzji PRM, czyli Poczta Polska S.A., został w tej decyzji wskazany prawidłowo i zgodnie z przepisami stanowiącymi jej podstawę prawną.** Na podstawie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej (w brzmieniu ustalonym w specustawie covidowej i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) Prezes Rady Ministrów był jak najbardziej upoważniony do tego, by adresatem Decyzji PRM uczynić Pocztę Polską S.A. W świetle art. 11 ust. 2 specustawy covidowej decyzje wydawane na podstawie tego przepisu przez Prezesa Rady Ministrów mogą być adresowane m. in. do „przedsiębiorców”, zaś Poczta Polska S.A. – z uwagi na fakt, że jest spółką handlową prowadzącą zgodnie ze stosowną dotyczącą jej ustawą działalność gospodarczą, m. in. w zakresie świadczenia usług pocztowych<sup>4</sup> – posiada niewątpliwie status „przedsiębiorcy” w rozumieniu art. 11 ust. 2 specustawy covidowej. Na gruncie tego ostatniego przepisu pojęcie przedsiębiorcy – wskutek braku legalnej definicji tego pojęcia w specustawie covidowej – należy rozumieć zgodnie z definicją tego pojęcia zawartą w podstawowym w Polsce akcie prawnym dotyczącym dziedziny

<sup>2</sup> Zob. np. K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 221 i n.

<sup>3</sup> „Za decyzję administracyjną można natomiast uznać tylko takie oświadczenie woli organu administracyjnego, które wywołuje określone skutki w sferze stosunku administracyjnego o charakterze materialnoprawnym a wyjątkowo procesowym. Decyzja administracyjna jest władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji publicznej, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata, w indywidualnie oznaczonej sprawie”: postanowienie NSA z dnia 14 marca 2019 r., I OSK 373/19; analogiczna definicja jest podawana w wielu innych judykatach sądowno administracyjnych – zob. np. postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2018 r., I OSK 2729/18; postanowienie NSA z dnia 13 września 2018 r., I OSK 896/18; postanowienie NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 3004/17.

<sup>4</sup> Poczta Polska S.A. powstała w wyniku komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, co nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 261, ze zm.). Zgodnie z art. 12 ust. 1 powołanej ustawy, Poczta Polska S.A. prowadzi działalność gospodarczą we wskazanym tam zakresie.

działalności gospodarczej, jakim jest ustawa Prawo przedsiębiorców<sup>5</sup> (odwoływanie się w tym zakresie do Prawa przedsiębiorców jest zasadne z uwagi na treść § 9 Zasad techniki prawodawczej<sup>6</sup>, stanowiącego, że „W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”.”, a przy tym ta ostatnio wspomniana reguła techniczno-legislacyjna powinna być traktowana również jako dyrektywa w procesie wykładni prawa<sup>7</sup>).

Kierując się jedną podstawowych reguł wykładni językowej, jaką jest reguła: czego prawodawca nie rozróżnia, tego również i my nie powinniśmy rozróżniać (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*)<sup>8</sup>, należy uznać, że w przepisie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej chodzi zarówno o przedsiębiorców prywatnych, jak też o przedsiębiorców państwowych (takich jak Poczta Polska S.A.) jako o potencjalnych adresatów decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie tego przepisu.

**5. [Okoliczności i cele uzasadniające wydanie Decyzji PRM] Decyzja PRM została wydana w okolicznościach i zamiarem realizacji celów, które mają pełne uzasadnienie w przepisach stanowiących jej podstawę prawną.** Na podstawie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej (w brzmieniu ustalonym w specustawie covidowej nr 2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) Prezes Rady Ministrów mógł wydawać decyzje administracyjne „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, czyli tak jak to uczynił on wydając Decyzję PRM, która została podjęta właśnie mając „na celu przeciwdziałanie COVID-19” oraz „w zakresie przeciwdziałania COVID-19”, o czym jest *explicite* mowa w tej decyzji. Przepis art. 11 ust. 2 specustawy covidowej upoważniał Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (w drodze decyzji administracyjnych) „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, przy czym pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19” ma w specustawie covidowej legalną definicję. Zgodnie z art. 2

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r., tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

<sup>6</sup> Zasady techniki prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

<sup>7</sup> Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, *Studia Prawnicze* 1985, z. 3-4, s. 301 i n.

<sup>8</sup> Powołana reguła interpretacyjna *lege non distinguente* oznacza, że na gruncie przekazu normatywnego, zwłaszcza zaś na gruncie jasnego przekazu normatywnego, nie wolno jest budować rozróżnień, które nie zostały wprowadzone przez samego ustawodawcę (postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2017 r., III SW 18/16, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sw%2018-16.pdf>, s. 6) – w omawianym tutaj przypadku brak (niewystępowanie) owego ustawowego rozróżnienia polega na tym, że w art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 jest mowa ogólnie o „przedsiębiorcach” i nie ma tutaj rozróżnienia na przedsiębiorców prywatnych i państwowych. Jeśli więc w przepisie prawa prawodawca sam określonych rozróżnień nie wprowadza (tu: nie wprowadza rozróżnień na przedsiębiorców prywatnych i państwowych), to nie wolno jest tego czynić również interpretatorowi tegoż przepisu (postanowienie SN z dnia 27 września 2012 r., III KZ 70/12, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20kz%2070-12.pdf>, s. 3; postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 9/08, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%209-08.pdf>, s. 13).

ust. 2 specustawy covidowej (w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 1 specustawy covidowej nr 2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), „*Ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1*”. W powołanym tutaj ust. 1 art. 2 specustawy covidowej jest zaś mowa o chorobie COVID-19, będącej chorobą zakaźną wywołaną wirusem SARS-CoV-2. Tym samym w rozumieniu przepisów specustawy covidowej „*przeciwdziałanie COVID-19*” polega na podejmowaniu u wszelkich czynności, które polegają na profilaktyce w zakresie choroby COVID-19, na zapobieganiu rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19, na zwalczaniu zakażeń chorobą COVID-19 oraz na zwalczaniu skutków choroby COVID-19. W takim układzie pojęcie „*przeciwdziałania COVID-19*” jest na gruncie specustawy covidowej rozumiane bardzo szeroko i obejmuje wszystkie te czynności, które w swoim założeniu są przejawem profilaktyki wobec COVID-19 lub mają się przyczyniać do zapobiegania szerzeniu się choroby COVID-19, do zwalczania zakażeń chorobą COVID-19 lub do zwalczania skutków choroby COVID-19.

Art. 11 ust. 2 specustawy covidowej, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (decyzji administracyjnych) „*w związku z przeciwdziałaniem COVID-19*”, uprawniał tym samym Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (decyzji administracyjnych), których celem jest m. in. profilaktyka w zakresie choroby COVID-19 oraz zapobieganie rozprzestrzenianiu się tej choroby. Wynika z tego, że uprawnionym celem decyzji Prezesa Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej jest w szczególności prewencja, a więc niedopuszczanie do tego, by dochodziło do szerzenia się i proliferacji choroby COVID-19, a w szczególności zapobieganie stanom rzeczy, które będą ułatwiały zakażenia wirusem SARS-CoV-2 lub będą sprzyjały takim zakażeniom. Można więc powiedzieć, że jednym z celów decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej jest administracyjny nadzór prewencyjny w zakresie choroby COVID-19<sup>9</sup>, czyli zapobieganie tej chorobie, profilaktyka, tworzenie warunków do zmniejszania się liczby zakażeń wirusem powodującym tę chorobę

<sup>9</sup> W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że istotą działań nadzorczych w rozumieniu materialnoprawnym (tzn. w rozumieniu materialnego prawa administracyjnego) jest właśnie prewencja, czyli ochrona różnego rodzaju dóbr indywidualnych i zbiorowych, w tym zdrowia i życia ludzi. Celem nadzoru administracyjno-materialnoprawnego „*jest prewencja: prawna ochrona pewnego zespołu dóbr. Realizuje się ona przez ustawowe wyłączenie lub ograniczenie ochrony jednych dóbr dla zagwarantowania nienaruszalności innych dóbr. Ochrona ta jest ustanowiona przez ustawodawcę, zaś administracja ma być z woli ustawodawcy gwarantem ich nienaruszalności*”: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 53.

oraz niedopuszczanie do niekontrolowanego zwiększania się przypadków tego rodzaju zakażeń.

Nie ulega wątpliwości, że Decyzja PRM realizowała tego rodzaju cel ustawowy wynikający z przepisu art. 11 ust. 2 specustawy covidowej, i to realizowała ów cel nie tylko w warstwie czysto deklaratywnej, poprzez werbalne odwołanie się w jej treści do celu w postaci przeciwdziałania COVID-19, ale przede wszystkim realizowała i miała realizować ten cel w sensie faktycznym i rzeczywistym. Mianowicie, Decyzja PRM miała na celu stworzenie warunków do tego, by w trakcie aktu głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (czy też szerzej: w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej odbywających się w roku 2020) nie dochodziło 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 PRM, nakazując Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, zmierzała przede wszystkim do tego, by jak największa liczba wyborców brała udział w tych wyborach w trybie głosowania korespondencyjnego, o ile byli oni wówczas do tego uprawnieni na podstawie obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego. Uczestniczenie w akcie głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego było niewątpliwie skutecznym instrumentem zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa powodującego chorobę COVID-19, gdyż dzięki temu można było – przynajmniej w określonym zakresie – uniknąć gromadzenia ludzi w większych skupiskach i na małej przestrzeni, a te ostatnie warunki niewątpliwie sprzyjają zakażeniom wirusem SARS-CoV-2 powodującym chorobę COVID-19. Jeżeli wyborcy mogą zostać w domu i nie wychodząc z domu mogą oni oddać głos w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej czyniąc to w sposób korespondencyjny, czyli osobiście<sup>10</sup> i przy wykorzystaniu w tym celu doręczonego im w przesyłce pocztowej pakietu wyborczego, to niewątpliwie taka sytuacja pozwala na zminimalizowanie ryzyka zakażeniem się wirusem powodującym chorobę COVID-19. W warunkach głosowania korespondencyjnego istnieje znacznie mniejsze ryzyko zakażenia się wirusem SARS-CoV-2 niż w sytuacji masowego gromadzenia się wyborców w ograniczonych kubaturowo lokalach wyborczych.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 38 § 2 Kodeksu wyborczego, głosowanie korespondencyjne uznaje się za głosowanie osobiste.

Warto w tym kontekście wspomnieć o tym, że w warunkach istniejącej obecnie globalnej pandemii koronawirusa powodującego chorobę COVID-19 – której wybuch został uznany przez Światową Organizację Zdrowia w dniu 30 stycznia 2020 r. za zagrożenie (kryzys) zdrowia publicznego o międzynarodowym znaczeniu<sup>11</sup> – systematycznie zwiększała się liczba państw dokonujących przesunięcia terminu różnego rodzaju mających się odbyć tam wyborów (parlamentarnych, lokalnych) lub referendum<sup>12</sup>, a równocześnie Rada Europy, działając w tym zakresie poprzez jej Sekretarza Generalnego, Dyрекcję Generalną ds. Demokracji oraz Dyрекcję ds. Ludzkiej Godności, Równości i Zarządzania, podkreśla, że wstrzymywanie lub przekładanie wyborów z powodu pandemii na późniejszy czas może powodować różnego rodzaju zagrożenia dla demokracji, w tym może zmniejszać demokratyczną legitymizację osób nadal sprawujących władzę po upływie przewidzianej dla nich kadencji. Rada Europy stwierdza, że środki podejmowane przez państwa w celu zwalczania koronawirusa nie powinny godzić w fundamentalne wolności oraz w reguły praworządności. Z drugiej strony, jak zauważa Rada Europy, odbywanie wyborów w warunkach pandemii istotnie ogranicza kampanie wyborcze i zmniejsza frekwencję wyborczą, co oczywiście także jest niedobre dla demokracji i podmywa legitymizację wybranych w takich warunkach osób (polityków). Dlatego też Rada Europy proponuje w tym zakresie podejmowanie działań niejako kompromisowych, które z jednej strony umożliwią odbywanie się wyborów i kampanii nawet w okresie pandemii, ale równocześnie pozwolą to czynić w warunkach gwarantujących bezpieczeństwo epidemiczne, a przy tym w taki sposób, aby zapewnić dostatecznie szeroki udział w tych wyborach osób uprawnionych do głosowania. W tym względzie Rada Europy postuluje m. in. szeroką digitalizację procesów wyborczych oraz organizowanie wyborów za pomocą głosowania elektronicznego lub różnych form hybrydowych (mieszanych), obejmujących również głosowanie elektroniczne<sup>13</sup>. Można zatem powiedzieć, że Rada Europy rekomenduje obecnie różne formy głosowania zdalnego w wyborach powszechnych lub lokalnych, dającego solidne gwarancje bezpieczeństwa zdrowotnego i bezpieczeństwa danych, a jednocześnie

<sup>11</sup> Na temat tej pandemii zob. informacje dostępne na stronie internetowej Światowej Organizacji Zdrowia: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

<sup>12</sup> Na ten temat sytuacji istniejącej obecnie w tym zakresie w różnych państwach europejskich – w tym na temat pierwotnie przewidzianego terminu wyborów, ich przesunięcia oraz formy ich odbywania – zob. informacje gromadzone przez Radę Europy i dostępne na stronie: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/electedata-covid-impact>.

<sup>13</sup> Zob. dokument zatytułowany: „*Elections and Covid 19*”, autorstwa Dyrekcji Generalnej ds. Demokracji oraz Dyrekcji ds. Ludzkiej Godności, Równości i Zarządzania Rady Europy, dostępny na stronie: <https://rm.coe.int/election-and-covid-19/16809e20fe>.

pozwalającego urzeczywistnić w tym trudnym okresie podstawowe prawa polityczne obywateli.

Decyzja PRM bardzo dobrze wpisowała się w ten właśnie cel w postaci dążenia do odbycia się w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., i to w taki sposób, aby możliwie dużej grupie osób zapewnić szansę na głosowanie korespondencyjne, a więc głosowanie zdalne realizowane bez konieczności wychodzenia z domu i udawania się do lokalu wyborczego. Cel ten wprost wynikał z treści Decyzji PRM i miał pełne uzasadnienie w przepisie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej (w zw. z 2 ust. 2 specustawy covidowej) stanowiącym jej podstawę prawną.

**6. [Treść Decyzji PRM] Treść Decyzji, czyli treść konkretyzowanych tą decyzją obowiązków Poczty Polskiej S.A., miała 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 PRM).** Treścią Decyzji PRM było nałożenie na Poczta Polską S.A. określonych obowiązków zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym (w trybie głosowania korespondencyjnego), co miało swoje uzasadnienie w konieczności przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa powodującego chorobę COVID-19, tak jak do tego upoważniał Prezesa Rady Ministrów przepis art. 11 ust. 2 specustawy covidowej (w brzmieniu nadanym przez specustawę covidową nr 2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.). Przepis art. 11 ust. 2 specustawy covidowej, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (w formie decyzji administracyjnych) „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, nie tylko przesądzał w ten sposób o okolicznościach i celach uzasadniających wydawanie tych decyzji (tzn. decyzje te musiały mieć bezpośredni związek z przeciwdziałaniem COVID-19), ale również determinował treść tychże decyzji, a więc treść praw i obowiązków konkretyzowanych tymi decyzjami. Te prawa i obowiązki konkretyzowane decyzjami wydawanymi przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 specustawy covidowej musiały mieć bezpośredni związek z przeciwdziałaniem COVID-19, a więc musiały się przyczyniać m. in. do profilaktyki w zakresie COVID-19 oraz do zapobiegania szerszeniu się zakażeń i wywoływanej nimi choroby COVID-19.

Treść Decyzji PRM niewątpliwie sprzyjała przeciwdziałaniu COVID-19 w tym rozumieniu, gdyż obowiązki konkretyzowane Decyzją PRM obligowały Poczta Polską S.A. do podejmowania działań ukierunkowanych na stworzenie takich warunków techniczno-

organizacyjnych, w których istotnie miało się zmniejszyć ryzyko nowych zakażeń wirusem powodującym chorobę COVID-19 w trakcie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Obowiązki te sprowadzały się do powinności Poczty Polskiej S.A. podjęcia takich działań wewnątrz jej struktury organizacyjnej, które będą zmierzały do przygotowania przeprowadzenia tych wyborów w trybie głosowania korespondencyjnego, w zakresie rzecz jasna tego, co pozostawało w możliwościach i uprawnieniach Poczty Polskiej S.A.

Należy równocześnie podkreślić, że obowiązki Poczty Polskiej S.A. skonkretyzowane Decyzją PRM miały pełną podstawę prawną w przepisach Kodeksu wyborczego obowiązujących w dniu jej wydania i mówiących o głosowaniu korespondencyjnym. Przepisy Kodeksu wyborczego *expressis verbis* przewidywały wówczas – i nadal przewidują – tryb głosowania korespondencyjnego i dlatego też nałożenie w Decyzji PRM na Poczcie Polskiej S.A. obowiązków w zakresie zmierzania do przygotowania przeprowadzenia trybu głosowania korespondencyjnego (w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r.) miało pełne uzasadnienie w treści Kodeksu wyborczego i absolutnie nie mogło być uznane za przejaw obligowania Poczty Polskiej S.A. do działań lub do tworzenia stanów rzeczy nieprzewidzianych w przepisach obowiązującego w Polsce prawa.

Trzeba przypomnieć, że przepisy rozdziału 6a działu I Kodeksu wyborczego (art. 53a-53l Kodeksu wyborczego) są zatytułowane „*Głosowanie korespondencyjne*” i normują instytucję głosowania korespondencyjnego<sup>14</sup>. Głosowanie korespondencyjne polega na oddaniu przez obywatela głosu na karcie do głosowania znajdującej się w pakiecie wyborczym doręczonym do rąk własnych wyborcy oraz następnie na wysłaniu tej karty do głosowania w stosownej kopercie zwrotnej do właściwej obwodowej komisji wyborczej. Zgodnie z art. 53a § 1 i 1a ustawy Kodeks wyborczy (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania Decyzji PRM), głosować korespondencyjnie mogą następujący wyborcy: 1) osoby niepełnosprawne o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>15</sup>; 2) osoby podlegające w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008

<sup>14</sup> Przepisy rozdziału 6a działu I Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 1072.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 426, ze zm.

r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>16</sup>; 3) osoby, który najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat.

Należy przy tym podkreślić, że przepisy Kodeksu wyborczego (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania Decyzji PRM) przewidywały i przewidują określoną rolę dla operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>17</sup>, czyli obecnie dla Poczty Polskiej S.A.<sup>18</sup>. Mianowicie, w świetle przepisów Kodeksu wyborczego operator wyznaczony, czyli obecnie Poczta Polska S.A., jest pośrednikiem przy doręczaniu wyborcy pakietu wyborczego (art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego), może poprzez swoich przedstawicieli odbierać od określonych kategorii wyborców wypełnione karty do głosowania znajdujące się w kopercie zwrotnej (art. 53h § 1 i 2 Kodeksu wyborczego) oraz wykonuje zadania polegające na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek pakietów wyborczych oraz przesyłek kopert zwrotnych (art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego).

Z powyższego wynika, że w prawie polskim jak najbardziej istnieje instytucja głosowania korespondencyjnego, mogąca być wykorzystywana także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, a przy tym w ramach tego rodzaju głosowania korespondencyjnego przepisy prawa powszechnie obowiązujące nakładają na operatora wyznaczonego, czyli na Poczte Polską S.A., szereg obowiązków polegających na świadczeniu wyborcom i administracji wyborczej określonych usług pomocniczych, umożliwiających przeprowadzenie głosowania korespondencyjnego. Powyższe sprawia, że Prezes Rady Ministrów, obligując w Decyzji PRM Poczte Polską S.A. do czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, w niczym nie naruszył prawa, lecz po prostu zobowiązał Poczte Polską S.A. do podjęcia czynności przewidzianych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a w szczególności w przepisach Kodeksu wyborczego.

Powyższej konkluzji nie zmienia okoliczność, iż dwa dni po wydaniu Decyzji PRM, czyli w dniu 18 kwietnia 2020 r., weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>19</sup> (dalej: „specustawa covidowa nr 3”), która przesądziła o tym, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1041.

<sup>18</sup> Poczta Polska S.A. jest operatorem wyznaczonym do świadczenia usług powszechnych na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r., DRP.WKP.710.2.2015.26,27, wydanej na podstawie ustawy Prawo pocztowe. Decyzja ta jest dostępna na stronie: [https://archiwum.uke.gov.pl/files/?id\\_plik=20066](https://archiwum.uke.gov.pl/files/?id_plik=20066).

<sup>19</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 695.



na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy Kodeks wyborczy w zakresie głosowania korespondencyjnego (art. 102 pkt 4 specustawy covidowej nr 3). Przesądzenie przez specustawę covidową nr 3 o niestosowaniu przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r. i przeprowadzanych w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii nie zmieniło bowiem wstecznie stanu prawnego obowiązującego w Polsce w dniu 16 kwietnia 2020 r., czyli w dniu wydania Decyzji PRM, kiedy to głosowanie korespondencyjne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. było jak najbardziej prawnie dopuszczalne. Tymczasem przy ocenie legalności decyzji administracyjnych miarodajny jest właśnie stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wydania danej decyzji administracyjnej<sup>20</sup>, co zresztą zostało przyznane przez Sąd I instancji w Wyroku (s. 31 uzasadnienia Wyroku).

Co więcej, należy zauważyć, że specustawa covidowa nr 3 bynajmniej nie uchyliła (nie derogowała) przepisów Kodeksu wyborczego mówiących o głosowaniu korespondencyjnym ani też ich nawet nie znowelizowała w ten sposób, że odtąd przepisy te w ogóle już nie mogły być stosowane w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej. Przeciwnie, przepisy Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym nadal po dniu 18 kwietnia 2020 r. obowiązywały oraz nadal mogły i powinny być stosowane, i to także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej. Co jest przy tym istotne, w świetle literalnego brzmienia art. 102 pkt 4 specustawy covidowej nr 3, przepisy Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym mogły być stosowane także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzanych w 2020 r. (w tym w tych zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.), pod warunkiem, że w trakcie tych wyborów nie będzie już obowiązywał ani stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii. W takiej sytuacji tym bardziej zasadne prawnie i słuszne merytorycznie było to, by Poczta Polska S.A. jako operator wyznaczony mogła się być do tych wyborów i do przeprowadzanych w ich ramach głosowania korespondencyjnego odpowiednio wcześniej i dobrze przygotować. Temu właśnie miała w swoim założeniu służyć Decyzja PRM.

Wbrew temu co stwierdza Sąd I instancji w Wyroku, Decyzja PRM bynajmniej nie zobowiązywała jej adresata, czyli Poczty Polskiej S.A., do jakichkolwiek działań nielegalnych lub sprzecznych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Przeciwnie, Decyzja PRM zobowiązywała Poczta Polską S.A. jedynie do takich działań, które w dniu

<sup>20</sup> Zob. np. M. Jaśkowska, *Art. 156 [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2011, s. 951; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 59; zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1541/19.

wydania Decyzji PRM miały pełną podstawę i całkowite uzasadnienie w treści przepisów prawa powszechnie obowiązującego: zobowiązywała ona mianowicie Poczta Polska S.A. do wykonywania działań mających na celu przeciwdziałanie COVID-19 (tak jak do tego upoważniał Prezesa Rady Ministrów przepis art. 11 ust. 2 specustawy covidowej w brzmieniu nadanym przez specustawę covidową nr 2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) poprzez podjęcie czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, tak jak to przewidywały obowiązujące wówczas przepisy Kodeksu wyborczego. Decyzja PRM nie tylko nie obligowała Poczty Polskiej S.A. do jakichkolwiek działań nielegalnych, ale również Poczta Polska S.A. do takich działań nie upoważniała. Mianowicie, Decyzji PRM, zobowiązującej Poczta Polska S.A. do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, nie można było rozumieć jako swoistej *carte blanche* upoważniającej Poczta Polska S.A. do jakichkolwiek czy też wszelkich działań, jakie Poczta Polska S.A. uzna w tej mierze za stosowne. Jest zupełnie oczywiste, że wykonując Decyzję PRM Poczta Polska S.A. musiała w pełni przestrzegać przepisów prawa powszechnie obowiązującego, licząc się z tym, że dla dokonywania przez siebie różnych czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie, zwłaszcza tych ingerujących w prawa i wolności obywateli gwarantowane w Konstytucji RP, potrzebuje ona osobnego wyraźnego upoważnienia ustawowego (co dotyczy np. działań Poczty Polskiej S.A. skutkujących wejściem w posiadanie i przetwarzaniem danych osobowych obywateli<sup>21</sup>). Z treści Decyzji PRM absolutnie nie wynikała zresztą jakakolwiek sugestia, że Poczta Polska S.A. może w celu wykonania Decyzji PRM posługiwać się dowolnymi środkami prawnymi, nawet tymi nieprzewidzianymi w polskim porządku prawnym.

Równocześnie jednak należy podkreślić, że Poczta Polska S.A. dla wykonywania przez siebie wielu działań związanych z wykonywaniem Decyzji PRM nie potrzebowała jakichś bardzo szczegółowych lub specjalnych norm kompetencyjnych. Dotyczyło to w szczególności działań Poczty Polskiej S.A. o charakterze czysto techniczno-organizacyjnym, polegających np. na rozbudowie swojej infrastruktury lub własnych zasobów materialnych lub kadrowych, tak aby sprostać wyzwaniom związanym z wykonywaniem Decyzji PRM i z przygotowaniem się do zapewnienia możliwości korzystania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. z trybu głosowania korespondencyjnego. Dla podejmowania działań o charakterze

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, zasady i tryb gromadzenia lub udostępniania informacji o osobach określa ustawa. Ogólnie na temat art. 51 Konstytucji RP zob. szerzej M. Wild, *Art. 51 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1222 i n.

niewładczym, nieingerujących w konstytucyjne prawa i wolności jednostek, Poczta Polska S.A. nie potrzebuje żadnych szczególnych norm kompetencyjnych, lecz może działać w tym zakresie na podstawie ogólnych norm zadaniowych określających przedmiot lub cele jej działalności<sup>22</sup>. Tymi działaniami niewładczymi mogły być m. in. określone działania techniczne lub organizacyjne (np. rozbudowa infrastruktury, zwiększanie swoich zasobów kadrowych) przygotowujące stosowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. (w zakresie przewidzianym prawem) trybu głosowania korespondencyjnego.

W świetle powyższych rozważań – a wbrew ustaleniom dokonany w Wyroku przez Sąd I instancji – należy zatem jednoznacznie uznać, że Decyzja PRM była w dniu jej wydawania w pełni zgodna z przepisami stanowiącymi podstawę prawną jej wydania, a konkretnie była z tymi przepisami zgodna w zakresie dotyczącym jej formy prawnej, jej adresata, okoliczności i celów uzasadniających jej wydanie oraz w zakresie dotyczącym jej treści. Jednocześnie, inaczej niż to stwierdził Sąd I instancji w Wyroku, Decyzja PRM nie była sprzeczna z innymi przepisami prawa, które by ją czyniły prawnie niedopuszczalną (zob. uwagi niżej).

## **II. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez Wyrok art. 127 ust. 1 Konstytucji RP (tj. uzasadnienie zarzutu z punktu 1b) petitum niniejszej skargi)**

**1. [Opis naruszenia prawa dokonanego w Wyroku]** W Wyroku Sąd I instancji stwierdził, że „*Decyzja Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. naruszała rażąco art. 127 ust. 1 Konstytucji R.P. przez to, że zlecała Poczcie Polskiej przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej wyłącznie korespondencyjnych, a więc w sposób, który nie gwarantował wyborcom wyborów równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym i sprzeczny był z obowiązującym prawem.*” (s. 32 uzasadnienia Wyroku). W tej części Wyroku Sąd I instancji zarzucił zatem Decyzji PRM co następuje: (i) że zlecała ona Poczcie Polskiej S.A. „*przygotowanie*” wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, (ii) że miały to być wybory „*wylącznie korespondencyjne*”, (iii) że przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie wskazanym w Decyzji PRM było sprzeczne z obowiązującym

<sup>22</sup> W doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym stwierdza się, że podstawa prawna działań podejmowanych przez podmioty administracji może być mniej lub bardziej szczegółowa, w zależności od charakteru prawnego tych działań. Dla działań niewładczych wystarczy nawet ogólna norma wskazująca na zadanie określonego organu (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 202/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 203/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2016 r., III SA/Łd 201/16; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2010 r., IV SA/Gl 97/10; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998, s. 182-183).

prawem oraz (iv) że zlecenie Poczcie Polskiej S.A. przygotowania wspomnianych wyborów (wyłącznie korespondencyjnych) było sprzeczne z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, iż „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. Rozwijając ten ostatni zarzut Sąd I instancji dodał, że „Polecenie Prezesa Rady Ministrów przygotowania wyborów wyłącznie korespondencyjnych wprost naruszało więc zasadę równości, bezpośredniości i tajności wyborów.” (s. 35 uzasadnienia Wyroku).

Wszystkie te powyższe stwierdzenia zamieszczone w Wyroku były i są przejawem błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania przepisu art. 127 ust. 1 Konstytucji RP oraz odnośnych przepisów Kodeksu wyborczego mówiących o głosowaniu korespondencyjnym.

**2. [Decyzja PRM jako akt nie zlecający Poczcie Polskiej S.A. „przygotowania” wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej]** Wbrew twierdzeniom Sądu I instancji, Decyzja PRM nie zlecała Poczcie Polskiej S.A. „przygotowania” wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w 2020 r.), lecz – zgodnie z jej literalnym brzmieniem – polecała ona temu podmiotowi podjęcie i realizację „niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.” (w trybie korespondencyjnym). Tym samym Decyzja PRM zlecała Poczcie Polskiej nie samo „przygotowanie” przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w trybie korespondencyjnym), ale zlecała Poczcie Polskiej S.A. czynności, które miały dopiero „zmierzać do przygotowania” przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w trybie korespondencyjnym). Czynności zlecone Poczcie Polskiej S.A. w Decyzji PRM miały być zatem czynnościami dokonywanymi przez Poczta Polską S.A. niejako na przedpolu samego przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w trybie korespondencyjnym), a więc miały to być czynności wstępne, które dopiero umożliwiają (lub ułatwiają) późniejsze przygotowanie przeprowadzenia wspomnianych wyborów. Przy wydawaniu Wyroku Sąd I instancji nie dostrzegł niestety tej niezwykle istotnej dystynkcji pojęciowej, która jest kluczowa dla zrozumienia istoty, treści oraz skutków Decyzji PRM, tzn. Sąd I instancji nie dostrzegł różnicy pomiędzy „przygotowaniem” przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej a „czynnościami zmierzającymi do przygotowania” przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej. Dystynkcja ta wynika z samego już literalnego brzmienia Decyzji PRM, zaś to właśnie literalne brzmienie Decyzji PRM, i to odczytywane w sposób ścisły, musi być miarodajne dla ustalenia tego, co konkretnie zostało polecane Poczcie Polskiej S.A. w Decyzji PRM. W swoim wcześniejszym orzecznictwie Sąd I instancji (tzn. Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Warszawie) sam trafnie zauważył, że „decyzje administracyjne [...] są wyrażane bardzo ściśle i nie mogą być interpretowane rozszerzająco”<sup>23</sup>. To ostatnie stwierdzenie o niedopuszczalności rozszerzającego interpretowania treści decyzji administracyjnych jest w pełni zasadne i również w przypadku Decyzji PRM nie było (i nie ma) bynajmniej powodu, aby od tego wymogu ścisłej wykładni odstępować i aby przyjmować – tak jak to niezasadnie uczynił Sąd I instancji w Wyroku – że „czynności zmierzające do przygotowania” przeprowadzenia wyborów są równoznaczne z „przygotowaniem” wyborów. Decyzja PRM nie polecała Poczcie Polskiej S.A. przygotowania wyborów (ani przygotowania przeprowadzenia wyborów), lecz polecała co najwyżej wykonanie czynności, które miały poprzedzić i umożliwić przygotowanie w przyszłości przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej.

Wyjście przez Sąd I instancji poza literalne brzmienie Decyzji PRM i odczytanie z jej treści skierowanego do Poczty Polskiej S.A. polecenia przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej doprowadziło Sąd I instancji do błędnego wniosku o naruszeniu przez Decyzję PRM przepisu art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, podczas gdy w rzeczywistości ów efekt w postaci naruszenia art. 127 ust. 1 Konstytucji RP nie mógłby zostać osiągnięty poprzez samo tylko podjęcie przez Poczta Polską S.A. nakazanych jej w Decyzji PRM czynności „zmierzających do przygotowania” przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w trybie korespondencyjnym).

**3. [Decyzja PRM jako akt nie zlecający Poczcie Polskiej S.A. przygotowania wyborów „wylącznie korespondencyjnych”]** W Wyroku Sąd I instancji w sposób niezasadny i całkowicie arbitralny stwierdził, że Decyzja PRM zlecała Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej „wylącznie korespondencyjnych” (s. 32 i s. 35 uzasadnienia Wyroku). Tymczasem treść Decyzji PRM absolutnie nie daje i nie dawała podstaw do takiego wniosku. Z literalnego punktu widzenia Decyzja PRM postanawia, że Poczta Polska S.A. powinna zrealizować niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. „w trybie korespondencyjnym”, przy czym w treści Decyzji PRM nie posłużono się żadnym językowym kwalifikatorem przesądzającym o tym, iż mają to być wybory przeprowadzane „wylącznie” lub „w całości” lub „jedynie” w trybie korespondencyjnym. Wniosek o „wylącznie” korespondencyjnym trybie wyborów przewidzianych w Decyzji PRM stanowi arbitralne i niezasadne dopowiedzenie poczynione przez sam Sąd I instancji w Wyroku, bez istnienia ku

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2016 r., VII SA/Wa 1959/15.

temu najmniejszych podstaw ani w treści Decyzji PRM ani też w przepisach prawa obowiązującego na dzień wydania Decyzji PRM, a stanowiących konieczny normatywny kontekst wydania Decyzji PRM i w oczywisty sposób wpływających na treść oraz na możliwe rozumienie Decyzji PRM.

Jest zupełnie oczywiste, że wydając Decyzję PRM Prezes Rady Ministrów musiał to czynić i rzeczywiście czynił na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego stanowiących element porządku prawnego na dzień wydawania tego aktu administracyjnego. Te zaś przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zawarte w Kodeksie wyborczym, rzeczywiście przewidywały tryb głosowania korespondencyjnego w wyborach powszechnych („*głosowanie korespondencyjne*”), aczkolwiek jedynie w określonym zakresie podmiotowym. Mówiąc w Decyzji PRM o „*trybie korespondencyjnym*” wyborów Prezes Rady Ministrów nawiązywał i wolno mu było nawiązywać jedynie do tej istniejącej wówczas *de lege lata* instytucji głosowania korespondencyjnego, o której była mowa w obowiązujących ówczesnie przepisach Kodeksu wyborczego, nie zaś do bliżej niedookreślonych, niezdefiniowanych w prawie obowiązującym i całkowicie abstrakcyjnych lub hipotetycznych wyborów „*wyłącznie korespondencyjnych*”, jakie z niezrozumiałych względów imputuje Decyzji PRM Sąd I instancji.

Jeżeli Sąd I instancji miał jakiegokolwiek wątpliwości, o jakich wyborach „*w trybie korespondencyjnym*” była mowa w Decyzji PRM, to powinien był dokonać wykładni treści Decyzji PRM, przy czym dokonując tej wykładni Sąd I instancji powinien był uwzględnić utrwalone orzecznictwo polskich sądów administracyjnych (w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego) z którego wynika, że w razie istnienia wątpliwości odnośnie tego, jak należy rozumieć poszczególne postanowienia zawarte w decyzji administracyjnej należy te postanowienia tak rozumieć, aby nadawać im treść i znaczenie zgodne z obowiązującym prawem, tak aby dana decyzja administracyjna była z tym prawem zgodna i by była ważna, przy jednoczesnym wykluczeniu możliwości takiego rozumienia poszczególnych postanowień decyzji administracyjnej, które jest niezgodne z obowiązującym powszechnie prawem i które prowadzi do nadawania postanowieniom decyzji administracyjnej znaczenia powodującego nieważność danej decyzji. Inaczej mówiąc, w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych należy zawsze dokonywać prolegalistycznej wykładni budzących wątpliwości postanowień decyzji administracyjnych, nadając tym postanowieniom znaczenie zgodne z obowiązującym prawem, w tym z przepisami stanowiącymi podstawę jej wydania, bez możliwości rozumienia tychże postanowień (klauzul) decyzji administracyjnej w sposób,

który prowadzi do nadania decyzji administracyjnej treści niezgodnej z prawem i który w efekcie powoduje nieważność danej decyzji administracyjnej<sup>24</sup>. Kierując się tymi wytycznymi

<sup>24</sup> W tym względzie relewantne orzecznictwo sądów administracyjnych jest bardzo obszerne i jedynie tytułem przykładu warto tutaj odwołać się do kilku judykatów pokazujących, w jaki sposób sądy administracyjne starają się dokonywać takiej oto wykładni niedostatecznie jasnych lub nieprecyzyjnych lub mogących budzić wątpliwości postanowień decyzji administracyjnych, aby nadać tym postanowieniom treść i znaczenie zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przy równoczesnym bezwzględny wykluczeniu możliwości takiego rozumienia tych niedostatecznie jasnych lub niejednoznacznych postanowień, które byłoby sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. I tak, w jednym ze swoich wyroków sąd administracyjny podkreślił, że określonych postanowień (stypulacji) zamieszczonych w treści decyzji administracyjnej, nawet jeżeli budzą one wątpliwości interpretacyjne, nie można w tym konkretnym przypadku rozumieć w sposób rozszerzający, gdyż taka rozszerzająca wykładnia prowadziłaby w tymże przypadku do nadania danej decyzji treści, której organ administracji nie mógłby tej decyzji nadać, gdyż byłoby to sprzeczne z przepisami prawa stanowiącymi podstawę jej wydania (a konkretnie: oznaczałoby to wyjście przez organ administracji poza granice wniosku strony, a tego zgodnie z miarodajnymi przepisami prawa organ administracji uczynić w tym przypadku nie mógł) – wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2004 r., II SA/Lu 349/03. W innym wyroku sąd administracyjny, rozważając różne możliwe sposoby (warianty) rozumienia pewnych nie do końca jasnych stypulacji danej decyzji administracyjnej, podkreślił, że w tym przypadku trzeba oczywiście wybrać takie rozumienie wchodzących w grę postanowień, które jest zgodne z relewantnymi przepisami ustawowymi, należy zaś odrzucić wykładnię postanowień decyzji administracyjnej, która prowadzi do nadania danej decyzji administracyjnej treści ewidentnie niezgodnej z przepisami odnośnej ustawy (*„Taka interpretacja decyzji jest bezwzględnie konieczna, tylko przez jej pryzmat decyzja może być bowiem akceptowalna w świetle zasad podziału określonych w u.g.n. Przyjęcie przeciwnego założenia, to jest że wydzielono samodzielne i niezależne od siebie działki aktualizowałyby potrzebę postawienia pod adresem podziału zarzutu rażącego naruszenia art. 93 ust. 3 u.g.n.”*) – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 marca 2018 r., II SA/Po 1177/17. W kolejnym warty przywołania wyroku sąd administracyjny również podkreślił, że nie wolno akceptować takiej wykładni postanowień decyzji administracyjnej, która prowadziłaby do nadania tej decyzji treści niezgodnej z obowiązującym prawem, zwłaszcza jeżeli by dana decyzja miała być wówczas rażąco niezgodna z określonym przepisem ustawy (*„nie do zaakceptowania jest natomiast taka interpretacja decyzji z dnia [...] r., [...], która zakłada, że [...] Oznaczałoby to, że droga publiczna powstaje na prywatnym gruncie, co stanowiłoby rażące naruszenie art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”*) – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r., II SA/Po 885/17. W dwóch innych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że nawet jeżeli treść określonej decyzji administracyjnej może być potencjalnie rozumiana w różny sposób, tzn. jeżeli istnieją różne warianty jej interpretacji, to absolutnie nie wolno wówczas przyjąć takiej interpretacji danej decyzji, która była niezgodna z obowiązującym prawem i która oznaczałaby, że wydając daną decyzję organ administracji działał niezgodnie z prawem (*„przyjęcie prezentowanej przez skarżącego interpretacji decyzji Kolegium z [...] września 2018 r. oznaczałoby aprobatę działania organu wbrew przepisom prawa”*) – wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II GSK 1513/19 oraz wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II GSK 7/20. Znamienny jest wreszcie wyrok sądu administracyjnego, w którym podkreślono, że w przypadku interpretacji postanowień decyzji administracyjnej nie wolno bynajmniej poprzestać na analizie poszczególnych użytych w niej zwrotów, odczytywanych w oderwaniu lub *in abstracto*, ale należy wówczas odczytywać te postanowienia w świetle szerszego kontekstu, w tym przez pryzmat wyjaśnień samego organu oraz przez pryzmat ustawowych kompetencji tego organu, tak aby nie nadawać decyzji administracyjnej takiej treści, której organ ten nie mógłby ukształtować z uwagi na brak posiadania ku temu stosownych prawnych kompetencji (*„W przypadku interpretacji postanowień decyzji administracyjnej oznacza to w szczególności niemożność poprzestania na samej tylko analizie literalnego brzmienia sentencji decyzji – lub, co gorsza: z osobna branych poszczególnych użytych w niej wyrazów lub zwrotów – ale konieczność jej odczytywania z uwzględnieniem całego kontekstu, w tym wyjaśnień organu wydającego decyzję oraz zakresu jego ustawowych kompetencji.”*) – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., IV SA/Po 972/17. Przesłanie płynące z tych wszystkich – przywołanych wyżej jedynie przykładowo – wyroków polskich sądów administracyjnych jest zupełnie oczywiste i jednoznaczne: jeżeli istnieją jakiegokolwiek wątpliwości odnośnie tego, jak należy rozumieć poszczególne sformułowania lub zwroty użyte w danej decyzji administracyjnej lub też jeżeli potencjalnie sformułowania lub zwroty użyte w decyzji administracyjnej można rozumieć w różny sposób, to trzeba je wówczas rozumieć tak, aby dana decyzja administracyjna nie uzyskała treści niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a już w szczególności trzeba je tak rozumieć, aby nie nadać tej decyzji treści, które z przepisami prawa powszechnie obowiązującego byłyby niezgodne w sposób ewidentny i rażący; przy czym interpretując poszczególne niejasne postanowienia decyzji administracyjnej trzeba w szczególności uwzględnić zakres ustawowych kompetencji

organy administracji oraz sądy administracyjne (a także inne organy lub podmioty prywatne) powinny dążyć nie do tego, aby na siłę forsować rozumienie decyzji administracyjnej ewidentnie niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem, ale bezwzględnie powinny tak rozumieć i interpretować sformułowania (postanowienia, klauzule) decyzji administracyjnej, aby treści inferowane z decyzji administracyjnej były zgodne z powszechnie obowiązującym prawem (można to określić mianem konformistycznej lub prolegalistycznej wykładni treści decyzji administracyjnych).

Powyższe zabiegi interpretacyjne na rzecz utrzymania rozumienia treści decyzji administracyjnej w ramach (w granicach) prawa powszechnie obowiązującego trzeba podejmować tym bardziej wówczas, gdy takiego legalnego rozumienia znaczenia poszczególnych postanowień (stypulacji) decyzji administracyjnej nie wyklucza literalne i ścisłe brzmienie tych postanowień, tak jak to ma miejsce w przypadku Decyzji PRM. Wbrew stwierdzeniom powtarzanym przez Sąd I instancji w Wyroku, w Decyzji PRM nie zostało polecone Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie wyborów „wylącznie korespondencyjnych”, lecz nakazano Poczcie Polskiej S.A. podjąć działania zmierzające do przygotowania w przyszłości wyborów „w trybie korespondencyjnym”, co absolutnie nie jest równoznaczne z wyborami „w całości” lub „wylącznie” korespondencyjnymi.

W odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na Decyzję PRM zostało jednoznacznie wyjaśnione (przez Prezesa Rady Ministrów), że użyte w Decyzji PRM sformułowanie mówiące o wyborach „w trybie korespondencyjnym” odnosiło się do głosowania korespondencyjnego w wyborach powszechnych (w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej) przewidzianego w obowiązujących na dzień wydania Decyzji PRM przepisach Kodeksu wyborczego (zob. ss. 6-7 odpowiedzi na skargę). Również na rozprawie przed Sądem I instancji pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów wyraźnie podkreślał, że przewidziany w Decyzji PRM tryb korespondencyjny głosowania odnosił się do głosowania korespondencyjnego dozwolonego na mocy ówczesnie (i obecnie) obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego (zob. ss. 12-13 uzasadnienia Wyroku). Zgodnie z orzecnictwem sądowno-administracyjnym, przy dokonywaniu wykładni sformułowań użytych w decyzji administracyjnej powinno się uwzględniać wyjaśnienia udzielane przez organ wydający daną decyzję<sup>25</sup>. Tego w Wyroku Sąd I instancji niestety nie uczynił.

---

organu wydającego decyzję administracyjną, a więc to na co temu organowi pozwalają przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., IV SA/Po 972/17.



Jeżeli wszakże, mimo tych udzielonych przez Prezesa Rady Ministrów wyjaśnień, Sąd I instancji nadal miał jakiegokolwiek wątpliwości co do rozumienia użytego w Decyzji PRM sformułowania mówiącego o wyborach „w trybie korespondencyjnym”, to powinien był dokonać wykładni tego sformułowania przy kierowaniu się tymi wskazaniem, które płyną z utrwalonego i jednoznacznego w tej mierze orzecznictwa sądów administracyjnych, że mianowicie należy zawsze tak rozumieć poszczególne sformułowania lub zwroty użyte w decyzji administracyjnej, aby nie nadawać im rozumienia ewidentnie niezgodnego z przepisami obowiązujących ustaw, lecz należy je wyklądać w sposób prowadzący do nadania danej decyzji administracyjnej treści zgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Gdyby w Wyroku Sąd I instancji rzeczywiście kierował się tym przedstawionym wyżej wskazaniem, to wówczas użytemu w Decyzji PRM sformułowaniu mówiącemu o wyborach „w trybie korespondencyjnym” nie mógłby on nadać znaczenia w postaci: „*wybory wyłącznie korespondencyjne*”, gdyż takie znaczenie – pomijając już to, że jest ono całkowicie arbitralne, gdyż nie wynika z literalnego brzmienia Decyzji PRM – było i jest ewidentnie sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, nieprzewidującymi instytucji „*wyborów wyłącznie korespondencyjnych*”.

Raz jeszcze należy w tym miejscu powtórzyć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych sformułowania lub zwroty używane w decyzjach administracyjnych, a budzące pewne wątpliwości interpretacyjne lub które można potencjalnie rozumieć w różny sposób, należy zawsze interpretować w taki sposób, aby nadawać im znaczenie zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przy wykluczeniu możliwości interpretowania tych sformułowań lub zwrotów w sposób, który spowoduje nadanie im treści niezgodnej lub wręcz rażąco niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem wbrew tej swojej powinności dokonywania prolegalistycznej wykładni treści decyzji administracyjnych, Sąd I instancji w Wyroku zinterpretował występujący w Decyzji PRM zwrot mówiący o wyborach „w trybie korespondencyjnym” w sposób możliwie najbardziej i najdalej niezgodny z powszechnie obowiązującym prawem, tzn. nadał temu sformułowanie znaczenie, które jest możliwie najbardziej sprzeczne z przepisami Kodeksu wyborczego, nieznanego przecież instytucji „*wyborów wyłącznie korespondencyjnych*”. Gdyby w Wyroku Sąd I instancji rzeczywiście kierował się utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych nakazem dokonywania prokonformistycznej wykładni treści decyzji administracyjnych, oznaczającym obowiązek unikania wykładni skutkującej nadawaniem decyzjom administracyjnym treści niezgodnej z przepisami prawa powszechnie

obowiązującego, to wówczas występującemu w Decyzji PRM zwrotowi mówiącemu o wyborach „w trybie korespondencyjnym” musiałby on nadać znaczenie jedynie możliwe i dopuszczalne w świetle przepisów prawa obowiązujących w dniu wydania Decyzji PRM, a więc znaczenie równoznaczne z głosowaniem korespondencyjnym przewidzianym w przepisach art. 53a-53l Kodeksu wyborczego. Nawet gdyby Sąd I instancji nie dowierzał w tym zakresie wyjaśnieniom samego Prezesa Rady Ministrów – dokonany w odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich oraz za pośrednictwem pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów na rozprawie przed Sądem I instancji – to i tak miał on obiektywny obowiązek unikania nadawania Decyzji PRM takiej treści i takiego znaczenia, które były i są ewidentnie sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz prowadzą do rażącego naruszenia prawa, tym bardziej, że takie właśnie jak ostatnio wspomniane rozumienie przez Sąd I instancji użytego w Decyzji PRM sformułowania „w trybie korespondencyjnym” (tzn. rozumienie go jako „wybory wyłącznie korespondencyjne”) nie stanowi bynajmniej literalnego odzwierciedlenia treści Decyzji PRM, lecz jest wynikiem dowolnej i arbitralnej nadinterpretacji Decyzji PRM, polegającej na odczytaniu z Decyzji PRM treści, których tam po prostu nie ma.

W efekcie należy skonkludować, że Sąd I instancji stwierdzając w Wyroku, iż Decyzja PRM zlecała Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej „*wyłącznie korespondencyjnych*” (co z kolei doprowadziło Sąd I instancji do konkluzji o rażącym naruszeniu w ten sposób przez Decyzję PRM przepisu art. 127 ust. 1 Konstytucji RP – s. 32 uzasadnienia Wyroku) wywiódł z brzmienia Decyzji PRM treści, których tam po prostu nie ma i które nie tylko nie mają oparcia w literalnych sformułowaniach zawartych w Decyzji PRM, ale które są w dodatku rażąco niezgodne z przepisami Kodeksu wyborczego, a więc nie mogą być wyprowadzane przez sąd administracyjny z treści decyzji administracyjnej w procesie jej wykładni.

**4. [Decyzja PRM jako akt nie zlecający Poczcie Polskiej S.A. przygotowania wyborów „w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem”]** W Wyroku Sąd I instancji całkowicie nietrafnie i kontrnormatywnie stwierdził, że Decyzja PRM zlecała Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej „*w sposób, który [...] sprzeczny był z obowiązującym prawem*” (s. 32 uzasadnienia Wyroku). Sąd I instancji miał w tym przypadku na myśli to, że Jego zdaniem wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, które Poczta Polska S.A. miała na podstawie Decyzji PRM rzekomo przygotować<sup>26</sup> miały być wyborami „*wyłącznie*

<sup>26</sup> A w rzeczywistości, jak była już o tym mowa w punkcie II.2 uzasadnienia niniejszej skargi kasacyjnej, Poczta Polska S.A. miała na podstawie Decyzji PRM wykonać czynności jedynie wstępne i preparacyjne względem właściwego przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej.

*korespondencyjnymi*”, a więc – zdaniem Sądu I instancji – wyborami nie gwarantującymi wyborcom wyborów równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, co z kolei było zdaniem Sądu I instancji sposobem przeprowadzenia wyborów sprzecznym z obowiązującym prawem.

Powyższe stwierdzenia Sądu I instancji są całkowicie sprzeczne z treścią Decyzji PRM oraz z treścią przepisów Kodeksu wyborczego obowiązujących w dniu wydawania Decyzji PRM. Wyżej w punkcie II.3 uzasadnienia niniejszej skargi kasacyjnej była już szeroko mowa o tym, że wybory przewidziane w treści Decyzji PRM nie miały być bynajmniej wyborami „*wyłącznie korespondencyjnymi*”, gdyż to ostatnie sformułowanie literalnie rzecz biorąc w ogóle w treści Decyzji PRM nie występuje i jego wyinferowanie z Decyzji PRM jest przejawem zupełnie dowolnej nadinterpretacji Sądu I instancji, a ponadto takie właśnie zinterpretowanie występującego w Decyzji PRM zwrotu mówiącego o wyborach (Prezydenta Rzeczypospolitej) „*w trybie korespondencyjnym*” stanowi przejaw naruszenia prawnego obowiązku sądu administracyjnego interpretowania treści decyzji administracyjnych w sposób zgodny z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przy konieczności unikania nadawania decyzjom administracyjnym treści, które z przepisami prawa są niezgodne lub wręcz rażąco niezgodne. W rzeczywistości przewidziane w Decyzji PRM wybory Prezydenta Rzeczypospolitej „*w trybie korespondencyjnym*” były niczym innym jak procesem wyborczym wyraźnie przewidzianym i dozwolonym przez obowiązujące ówczesne przepisy Kodeksu wyborczego, a mianowicie procesem „*głosowania korespondencyjnego*” w rozumieniu art. 53a-53l Kodeksu wyborczego. Decyzja PRM poleciła Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację czynności wstępnych i preparacyjnych, które miały doprowadzić w przyszłości do przygotowania przeprowadzenia w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. głosowania korespondencyjnego, przewidzianego w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego.

Przepisy art. 53a Kodeksu wyborczego – obowiązujące również w takim kształcie treściowym w dniu wydania Decyzji PRM – stanowią, że wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych może głosować korespondencyjnie (§ 1), a ponadto głosować korespondencyjnie może również wyborca: 1) 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, lub 2) który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat (§ 1a). W dalszej kolejności przepisy Kodeksu wyborczego normują procedurę i sposób dokonywania oraz uprzedniego

przygotowywania głosowania korespondencyjnego, regulując w tym względzie m. in. zgłaszanie przez zainteresowanych wyborców zamiaru głosowania korespondencyjnego właściwym organom (art. 53b-53c Kodeksu wyborczego), instytucję pakietów wyborczych (art. 53e i art. 53g Kodeksu wyborczego) oraz procedurę oddawania głosu korespondencyjnie i przesyłania lub oddawania koperty zwrotnej wraz ze sposobem postępowania następnie z kopertami zwrotnymi przez właściwe organy lub osoby (art. 53h-53i Kodeksu wyborczego). Jak z powyższego wynika, głosowanie korespondencyjne jest w pełni legalną i znaną prawu polskiemu instytucją prawną, mającą swoje normatywne podstawy w Kodeksie wyborczym (choć zakres podmiotowy zastosowania tej instytucji, w sensie kręgu wyborców uprawnionych do stosowania tej formy głosowania, ulegał w Polsce na przestrzeni ostatnich lat określonym zmianom)<sup>27</sup>.

Polecając Poczcie Polskiej S.A. w Decyzji PRM podjęcie czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej „w trybie korespondencyjnym” Prezes Rady Ministrów nawiązywał do tej właśnie uregulowanej w przepisach Kodeksu wyborczego instytucji głosowania korespondencyjnego i Sąd I instancji nie miał żadnych podstaw prawnych ku temu, by przyjmować – tak jak to uczynił w Wyroku – że owe wybory „w trybie korespondencyjnym” miały być jakimiś nieokreślonymi i nieznanymi prawu polskiemu „wyborami wyłącznie korespondencyjnymi”. Przeciwnie, utrwalony w polskim orzecznictwie sądowoadministracyjnym nakaz interpretowania treści decyzji administracyjnych w sposób prowadzący do utrzymania ich zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego implikował po stronie Sądu I instancji obowiązek rozumienia występującego w Decyzji PRM sformułowania o wyborach (Prezydenta Rzeczypospolitej) „w trybie korespondencyjnym” jako oznaczającego tryb głosowania korespondencyjnego przewidzianego w przepisach art. 53a-53l Kodeksu wyborczego. Odmienna wykładnia,

<sup>27</sup> Przepisy o głosowaniu korespondencyjnym znajdowały się już w pierwotnym tekście Kodeksu wyborczego, z tym, że były one wówczas adresowane (przeznaczone) tylko do wyborców przebywających za granicą i wpisanych do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula. Były to zatem przepisy o głosowaniu korespondencyjnym w obwodach głosowania utworzonych za granicą (zob. przepisy art. 62-68 w zw. z art. 35 § 1 Kodeksu wyborczego w pierwotnym brzmieniu). Te przepisy o głosowaniu korespondencyjnym w obwodach głosowania utworzonych za granicą zostały uchylone w 2014 r. przez ustawę, która wprowadziła głosowanie korespondencyjne dla wszystkich wyborców chcących skorzystać z tej formy głosowania (zob. ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw; ustawa ta wprowadziła do Kodeksu wyborczego przepisy rozdziału 6a w dziale I). Następnie po kilku latach tak szeroko zakreślone w sensie podmiotowym głosowanie korespondencyjne zostało radykalnie ograniczone (tylko do wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – zob. ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 130, ze zm.), a ostatnio omawiane głosowanie w trybie korespondencyjnym zostało istotnie rozszerzone na znacznie szersze kategorie osób (zob. art. 40 specustawy covidowej nr 2).

oznaczająca rozumienie tego sformułowania jako nieznanie prawu polskiemu „*wybory wyłącznie korespondencyjne*” (tak jak to przyjął w Wyroku Sąd I instancji), jest nie tylko sprzeczna z literalnym brzmieniem Decyzji PRM, ale prowadzi do nadania Decyzji PRM treści rażąco niezgodnej z przepisami prawa, a w szczególności z przepisami Kodeksu wyborczego. Takiej wykładni Sądowi I instancji nie wolno było przyjąć. Nie taki był zresztą zamiar Prezesa Rady Ministrów wydającego Decyzję PRM.

Skoro zaś Decyzję PRM należy rozumieć – kierując się jej literalnym brzmieniem oraz omówioną wyżej wykładnią konformistyczną lub prolegalistyczną – jako odnoszącą się do głosowania korespondencyjnego w rozumieniu art. 53a-53l Kodeksu wyborczego, to tym samym odpada również postawiony Decyzji PRM przez Sąd I instancji zarzut jakoby akt ten miał zlecać Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej „*w sposób, który [...] sprzeczny był z obowiązującym prawem*” (s. 32 uzasadnienia Wyroku). Wbrew temu stwierdzeniu Sądu I instancji należy uznać, że polecenie wydane w Decyzji PRM Poczcie Polskiej S.A. odnosiło się do podjęcia przez tego przedsiębiorcę działań na rzecz przygotowania w przyszłości przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w sposób w pełni zgodny z obowiązującym prawem, to znaczy przy zastosowaniu przewidzianego Kodeksem wyborczym (w określonym zakresie podmiotowym) trybu głosowania korespondencyjnego. Przygotowanie przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej przy zastosowaniu w określonym zakresie trybu głosowania korespondencyjnego – tak jak to przewidywała na przyszłość Decyzja PRM – nie było sprzeczne z obowiązującym prawem, lecz stanowiło przejaw dążenia do urzeczywistnienia uprawnień wyborców przysługujących im na mocy przepisów Kodeksu wyborczego.

Tym samym stwierdzając w Wyroku, iż przewidziany w Decyzji PRM tryb głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej „*sprzeczny był z obowiązującym prawem*” Sąd I instancji rażąco naruszył przepisy art. 53a-53l Kodeksu wyborczego, przewidujące w określonym zakresie tryb głosowania korespondencyjnego.

**5. [Decyzja PRM jako akt z samej swojej istoty niemogący naruszać przepisu art. 127 ust. 1 Konstytucji RP]** W Wyroku Sąd I instancji stwierdził, że polecenie Poczcie Polskiej S.A. w Decyzji PRM przygotowania wyborów wyłącznie korespondencyjnych wprost naruszało zasadę równości, bezpośredniości i tajności wyborów i było dlatego rażąco sprzeczne z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, iż „*Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.*” (s. 32 i s. 35 uzasadnienia Wyroku). Powyższe stwierdzenie Sądu I instancji jest przejawem

niewłaściwego zastosowania przepisu art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z przepisami Kodeksu wyborczego i przepisami prawa określającymi istotę oraz skutki prawne decyzji administracyjnych.

W pierwszym rzędzie należy zauważyć, że Decyzja PRM nie miała i nie mogła mieć żadnej mocy sprawczej w zakresie zarządzania i przeprowadzenia w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. (jak mylnie zakłada Sąd I instancji w Wyroku). W Polsce wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu (art. 128 ust. 2 Konstytucji RP), nie zaś Prezes Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów w świetle prawa polskiego nie ma ustawowych kompetencji do wydania aktu urzędowego (w tym decyzji administracyjnej), który by mógł spowodować zarządzanie i/lub przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezes Rady Ministrów żadną swoją decyzją administracyjną nie może spowodować, aby w Polsce zostały zarządzane lub przeprowadzone wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezes Rady Ministrów nie może też żadnym swoim aktem urzędowym, w tym decyzją administracyjną, wpływać na sposób przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, w tym w szczególności nie może w żaden sposób modyfikować obowiązującej i przewidzianej prawem procedury wyborczej mającej zastosowanie w tych wyborach, bo po prostu – co jest oczywiste – nie ma takich ustawowych kompetencji. Żadna decyzja administracyjna Prezesa Rady Ministrów nie może takiego właśnie skutku prawnego powodować ani wywoływać. Stąd też zupełnie niezrozumiałe jest to, dlaczego w Wyroku Sąd I instancji stwierdza, że Decyzja PRM naruszyła prawa wyborcze obywateli, pozbawiając ich możliwości uczestniczenia w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej na zasadach określonych w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP (Sąd I instancji stwierdza mianowicie, że „Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji R.P. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Taki sposób wyboru Prezydenta nie może być w żaden sposób ograniczony jakimkolwiek aktem administracyjnym” – s. 32 uzasadnienia Wyroku). Nawet gdyby Prezes Rady Ministrów rzeczywiście chciał osiągnąć taki skutek prawny – a na pewno nie to było zamiarem Prezesa Rady Ministrów wydającego Decyzję PRM – to i tak byłoby to prawnie nie do przeprowadzenia, a więc idący w tym kierunku zarzut Sądu I instancji jest z prawnego punktu widzenia absurdalny.

Nie można się też zgodzić z twierdzeniem Sądu I instancji, jakoby Decyzja PRM mogła „obiektywnie powodować choćby wątpliwości co do tego, czy działanie takie nie naruszy powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz tajności” (s. 32 uzasadnienia Wyroku). Decyzja PRM polecała Poczcie Polskiej S.A. wstępne rozpoczęcie procesu

przygotowania się do przyszłego właściwego już procesu przygotowań do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej „w trybie korespondencyjnym” (ale nie „wyborów wyłącznie korespondencyjnych” jak to błędnie, kontrfaktycznie i kontrnormatywnie przyjął w Wyroku Sąd I instancji), co w świetle obowiązującego wówczas ustawodawstwa wyborczego oznaczało konieczność przygotowania się przez Poczta Polską S.A. do działań, dzięki którym możliwe miało być w przyszłości przeprowadzenie w trakcie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w 2020 r.) głosowania korespondencyjnego przewidzianego w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego. Głosowanie korespondencyjne przewidziane w przepisach Kodeksu wyborczego nie narusza określonych w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP zasad powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz zasady tajnego głosowania<sup>28</sup>, lecz ma raczej na celu pełniejszą realizację tych zasad w odniesieniu do pewnych szczególnych grup wyborców<sup>29</sup>. Decyzja PRM miała w swoim założeniu spowodować to, aby możliwe stało się odpowiednio wczesne i efektywne przygotowanie w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej trybu głosowania korespondencyjnego przewidzianego w Kodeksie wyborczym, tak aby realnie i pełniej urzeczywistnić prawa wyborcze obywateli, zwłaszcza w okresie występującego wówczas stanu epidemii. Wydając Decyzję PRM Prezes Rady Ministrów kierował się dążeniem do faktycznego zagwarantowania obywatelom ich praw przewidzianych w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP oraz w przepisach art. 53a-53l Kodeksu wyborczego, a przy tym Decyzja PRM obiektywnie rzecz biorąc do tego pożądanego stanu rzeczy faktycznie się przyczyniała, ponieważ w jej efekcie miało się rozpocząć odpowiednio wczesne przygotowywanie się Poczty Polskiej S.A. w sensie technicznym, organizacyjnym i infrastrukturalnym do działań, które miały zagwarantować obywatelom ich prawa przewidziane w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP i w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego.

O ewentualnym naruszeniu przez Decyzję PRM przepisu art. 127 ust. 1 Konstytucji RP można by mówić dopiero wówczas, gdyby – *quod non* – Decyzja PRM rzeczywiście polecała Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie lub przeprowadzenie wyborów wyłącznie

<sup>28</sup> Nawiasem mówiąc, w Wyroku Sąd I instancji kilkakrotnie mówi o zasadzie „tajności wyborów” (ss. 32, 34 i 35 uzasadnienia Wyroku), co jest w oczywisty sposób stwierdzeniem niekonstytucyjnym, gdyż Konstytucja RP przewiduje w wyborach Prezydenta RP (oraz w innych wyborach powszechnych w Polsce) jedynie „głosowanie tajne”, nie zaś „tajne wybory” lub „tajność wyborów” (zob. art. 127 ust. 1 Konstytucji RP).

<sup>29</sup> Na temat pozytywnego wpływu głosowania korespondencyjnego na realizację praw wyborczych obywateli zob. np. M. Kowalska, *Alternatywne formy głosowania w polskim prawie wyborczym*, Przegląd Europejski 2020, nr 2, s. 35 i n.; M. Wrzalik, *Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce*, Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie 2016, nr 1, s. 123 i n.; K. Korycki, *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, Studia Wyborcze 2017, tom 23, s. 92 i n.; J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, Studia BAS 2011, nr 3, s. 99 i n.

korrespondencyjnych w procesie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. (byłaby to decyzja administracyjna niezgodna z prawem, bo takich wyłącznie korrespondencyjnych wyborów w prawie polskim nie ma, a ponadto Prezes Rady Ministrów w ogóle nie ma prawa do zarządzania przeprowadzania wyborów w Polsce). Takiej jednakże niedozwolonej prawnie treści Decyzja PRM nie zawiera.

Należy przy tym podkreślić, że stanowią przejaw błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania przepisu art. 127 ust. 1 Konstytucji RP (a także art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) te rozważania Sądu I instancji, w których uznaje On głosowanie korrespondencyjne w wyborach za naruszające zasady powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz tajności głosowania (ss. 32-35 uzasadnienia Wyroku). Z poszczególnych wypowiedzi Sądu I instancji w tym zakresie trudno niekiedy jednoznacznie wywnioskować, czy dyskwalifikując wybory korrespondencyjne w świetle art. 127 ust. 1 Konstytucji RP ma On na myśli tylko „*wybory wyłącznie korrespondencyjne*” (czyli takie, w których głosowanie korrespondencyjne jest jedynym prawnie dozwolonym sposobem lub trybem głosowania) czy też Jego rozważania w tym względzie dotyczą głosowania korrespondencyjnego w ogóle (tzn. każdego tego rodzaju głosowani), w tym głosowania korrespondencyjnego przewidzianego w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego. Wiele sformułowań używanych w tym względzie w Wyroku przez Sąd I instancji – kwalifikujących głosowanie korrespondencyjne jako niekonstytucyjne – jest dostatecznie otwartych i pojemnych, tak iż wydają się one dotyczyć wszelkiego w ogóle głosowania korrespondencyjnego w wyborach.

Zdaniem wnoszącego niniejszą skargę kasacyjną organu Sąd I instancji wypowiadając w Wyroku te powyższe stwierdzenia istotnie wyszedł poza swoją konstytucyjną oraz ustawową rolę i poczynił to przy tym niezgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP. I tak, po pierwsze, jeżeli założyć, że w powyższym zakresie Sąd I instancji odnosił swoje rozważania jedynie do „*wyborów wyłącznie korrespondencyjnych*”, to rozważania Sądu I instancji w tym względzie mają charakter całkowicie abstrakcyjny, oderwany od realiów niniejszej sprawy i nie mogą one przesądzać o legalności Decyzji PRM, czyli o tym o czym Sąd I instancji miał w swoim założeniu orzec. Jest tak dlatego, gdyż prawo polskie nie zna *de lege lata* instytucji „*wyborów wyłącznie korrespondencyjnych*”, zaś Decyzja PRM bynajmniej nie przewidywała konieczności podjęcia przez Poczta Polska S.A. wstępnych działań przygotowawczych w odniesieniu do „*wyborów wyłącznie korrespondencyjnych*”. Tak więc te rozważania Sądu I instancji są po prostu bezprzedmiotowe w realiach niniejszej sprawy.



Po drugie, jeżeli założyć, że wypowiadając w Wyroku swoje twierdzenia o niezgodności wyborów korespondencyjnych z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Sąd I instancji miał na myśli wszelkie w ogóle wybory korespondencyjne, w tym również te przewidziane w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego, to tego rodzaju twierdzenia są 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 utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie stwierdza się, że „*sądy administracyjne nie są uprawnione do orzekania o zgodności z Konstytucją RP rozwiązania ustawodawczego, gdyż należy to do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji RP)*”<sup>30</sup>. Tak więc w tym względzie – uznając niekonstytucyjność wyborów korespondencyjnych (tzn. każdego głosowania korespondencyjnego) – Sąd I instancji zdecydowanie wyszedł poza swoją konstytucyjną i ustawową rolę.

Po trzecie, akurat twierdzenia Sądu I instancji zawarte w Wyroku jakoby wybory korespondencyjne lub głosowanie korespondencyjne były (było) niezgodne z przewidzianymi w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP zasadami powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz zasadą tajnego głosowania stoją w rażącej sprzeczności z twierdzeniami Trybunału Konstytucyjnego wypowiedzianymi w tym względzie w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie K 9/11. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP instytucji głosowania korespondencyjnego przewidzianego w tekście pierwotnym Kodeksu wyborczego i odnoszącego się do głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że głosowanie korespondencyjne nie narusza zasady tajności głosowania przewidzianej w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż w tych ocenianych przez Trybunał Konstytucyjny przepisach Kodeksu wyborczego „*ustawodawca wskazał podmioty odpowiedzialne za realizację tej zasady na poszczególnych etapach procesu wyborczego i stworzył rozbudowany, opisany wyżej mechanizm gwarantujący, że treść decyzji konkretnego wyborcy nie będzie znana osobom postronnym*”<sup>31</sup>. Ponieważ gwarancje tajności głosowania

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 stycznia 2018 r., IV SA/GI 809/17; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2017 r., II SA/OI 880/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2017 r., IV SA/Wr 307/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 grudnia 2015 r., IV SA/GI 444/15; wyrok WSA w Opolu z dnia 20 października 2015 r., II SA/Op 399/15; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 lipca 2015 r., II SA/Lu 1125/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2015 r., II SA/Op 52/15.

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie K 9/11, OTK Z. U. 2011, nr 6A, poz. 61, pkt III.6.4 uzasadnienia.

jeszcze nawet dalej idące (i bardziej rozbudowane) zostały zamieszczone w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego (oraz – co akurat nie ma dla niniejszej sprawy znaczenia decydującego – w uchwalonej przez Sejm ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.), można zasadnie uznać, że stwierdzenia Sądu I instancji w Wyroku dyskwalifikujące głosowanie korespondencyjne w świetle zasad z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP są niezgodne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (a więc są niezgodne z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, że „*Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.*”), nawet uwzględnivszy okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się o nieobowiązujących już przepisach art. 62-68 Kodeksu wyborczego w pierwotnym brzmieniu. Warto przy tym dodać, że niektórzy przedstawiciele doktryny interpretują wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego znacznie szerzej, uznając, że w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w istocie o szeroko rozumianej technice głosowania korespondencyjnego jako takiej i uznał on jej zgodność nie tylko z konstytucyjną zasadą tajności głosowania, ale również z konstytucyjną zasadą powszechności i równości wyborów, co stanowi bardzo istotną wskazówkę dla kształtowania w Polsce procesu wyborczego w przyszłości<sup>32</sup>. W takim układzie tym bardziej jest zasadny zarzut niniejszej skargi kasacyjnej, iż stwierdzenia Sądu I instancji zawarte w Wyroku i podważające zgodność wyborów korespondencyjnych (głosowania korespondencyjnego) z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP są nietrafne i niezgodne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

W każdym bądź razie nie sposób podzielić zapatrywań Sądu I instancji, iż samo już wydanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej polecającej Poczcie Polskiej S.A. podjęcie czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów

<sup>32</sup> Jak to ujął Krzysztof Korycki: „*Badając konstytucyjność sposobu tej techniki głosowania [tj. głosowania korespondencyjnego – przyp. M. Sz.] Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie narusza ona konstytucyjnych zasad bezpośredniości i tajności głosowania. [...] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zakończył wieloletnie spory doktryny prawa konstytucyjnego. Formułowane bardzo często (w szczególności w środowisku akademickim) zarzuty o niekonstytucyjności nowych, alternatywnych procedur głosowania, nie znalazły potwierdzenia. Warto podkreślić, że zarzuty te były często przyjmowane i upowszechniane również przez część polityków. Orzeczenie Trybunału stanowi bardzo ważny element demokratyzacji polskiego prawa wyborczego. Zostało bowiem wyraźnie podkreślone, że alternatywne procedury głosowania przyczyniają się do gwarantowania zasady powszechności wyborów [przypisy pominięte – M. Sz.]” (K. Korycki, *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, op. cit., s. 95). Z kolei zdaniem Jarosława Zbieranek: „*Należy podkreślić również wagę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. i zdecydowanie pozytywną ocenę trybunału dla alternatywnych procedur głosowania – skierowanych do wyborców, którzy napotykają poważne, techniczne problemy w dotarciu do lokali wyborczych. Trybunał dostrzegł ważną rolę tych mechanizmów dla ułatwienia, a nawet wręcz umożliwienia uczestnictwa obywateli w głosowaniu. Zostały rozwiązane zastrzeżenia – formułowane w ubiegłych latach przez część ekspertów – dotyczące wypełniania przez te procedury m.in. zasady bezpośredniości czy równości wyborów. Wyrok stanowi ważną wskazówkę dla dalszych reform procedur głosowania [przypisy pominięte – M. Sz.]” (J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, op. cit., s. 118).**

Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie korespondencyjnym jest rażąco sprzeczne z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP. Głosowanie korespondencyjne w wyborach jako takie nie narusza (generalnie rzecz biorąc) zasad przeprowadzania wyborów określonych w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP (co potwierdził Trybunał Konstytucyjny, tak jak była o tym mowa wyżej), a przy tym Decyzja PRM ani nie zarządzała i nie polecała przeprowadzenia w Polsce wyborów korespondencyjnych ani też nie mówiła bynajmniej o „*wyborach wyłącznie korespondencyjnych*” (jak to niezgodnie z prawdą imputuje Decyzji PRM Sąd I instancji), lecz jedynie nakazywała Poczcie Polskiej S.A. rozpoczęcie procesu przygotowywania się do przeprowadzenia w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej głosowania korespondencyjnego, przewidzianego i uregulowanego w przepisach Kodeksu wyborczego. W tym względzie Wyrok narusza art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, a także przepisy art. 53a-53l Kodeksu wyborczego.

### **III. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez Wyrok art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego (tj. uzasadnienie zarzutu z punktu 1c) petitum niniejszej skargi)**

**1. [Opis naruszenia prawa dokonanego w Wyroku]** W Wyroku Sąd I instancji stwierdził, że Decyzja PRM rażąco naruszała przepisy art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego, tj. przepisy mówiące o zadaniach, odpowiednio, Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, gdyż Decyzja PRM polecała „*Poczcie Polskiej S.A. podjęcie działań – leżących z mocy ustawy wyłącznie w gestii PKW i KBW – a polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych*” (s. 37 uzasadnienia Wyroku). Tym samym Sąd I instancji uznał, że Decyzja PRM wkraczała treściowo w zakres ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, polecając Poczcie Polskiej S.A. realizację czynności mieszczących się w zakresie ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej określonych w art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego oraz w zakresie ustawowych zadań Krajowego Biura Wyborczego określonych w art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego.

**2. [Czynności zlecone w Decyzji PRM Poczcie Polskiej S.A. jako czynności niemieszczące się w zakresie ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego]** Wbrew twierdzeniom wypowiedzianym w Wyroku przez Sąd I instancji, czynności zlecone w Decyzji PRM Poczcie Polskiej S.A. 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. Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze mają swoje określone ustawą (tj. Kodeksem wyborczym) zadania i oczywiście tych przypisanych im ustawowo zadań żaden organ władzy publicznej nie może ich pozbawiać ani też nie może ograniczać te podmioty w ich wykonywaniu wydając akty stosowania prawa, w tym decyzje administracyjne. Niemniej jednak akurat te czynności, które na mocy Decyzji PRM zostały zlecone do wykonania Poczcie Polskiej S.A. w żadnym wypadku nie wchodziły i nie wchodzi w zakres ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. Czynności zlecone Poczcie Polskiej S.A. na mocy Decyzji PRM pozostają poza ustawowymi zadaniami Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, jako że te ostatnio wymienione podmioty nie mają uprawnień do dokonywania tych wymienionych w Decyzji PRM czynności ani nawet polecenia ich wykonania Poczcie Polskiej S.A.

Należy tu przypomnieć, że Decyzja PRM polecała Poczcie Polskiej S.A. *„realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”*. Tym samym Decyzja PRM zlecała Poczcie Polskiej S.A. realizację czynności wstępnych i preparacyjnych, które miały zmierzać do przygotowania w przyszłości przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie głosowania korespondencyjnego (w dopuszczonym ustawowo zakresie podmiotowym), przy czym kluczowe jest to, iż czynności polecone w Decyzji PRM do wykonania Poczcie Polskiej S.A. dotyczyły tylko i wyłącznie tych działań, które miały być podejmowane w ramach wewnętrznej struktury podmiotu, jakim jest Poczta Polska S.A. i miały obejmować jedynie te czynności, które mieszczą się w zakresie statutowych zadań Poczty Polskiej S.A. jako przedsiębiorcy (i spółki handlowej) oraz mają równocześnie związek z ustawowymi zadaniami Poczty Polskiej S.A. jako operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe wykonywanymi w ramach głosowania korespondencyjnego na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego (zob. art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4, art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego). Te omawiane tutaj czynności polecane w Decyzji PRM do wykonania Poczcie Polskiej S.A. w żadnej mierze nie należą do zakresu ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej

określonych w art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego ani do zakresu ustawowych zadań Krajowego Biura Wyborczego określonych w art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego.

To co Poczta Polska S.A. powinna była wykonać na podstawie Decyzji PRM obejmowało czynności, które miały przygotować strukturę organizacyjną Poczty Polskiej S.A. infrastrukturę (zwłaszcza techniczną i informatyczną) Poczty Polskiej S.A., zasoby materialne Poczty Polskiej S.A. (np. pojazdy mechaniczne, urządzenia sortujące) oraz zasoby kadrowe Poczty Polskiej S.A. na przyszły proces przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r., w trybie głosowania korespondencyjnego przewidzianego w przepisach Kodeksu wyborczego. Na podstawie Decyzji PRM Poczta Polska S.A. została zatem zobligowana do podjęcia i realizacji czynności, które miały ją postawić w stan zwiększonej gotowości do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie korespondencyjnym, tak aby istniejąca struktura organizacyjna Poczty Polskiej S.A., posiadana przez Pocztę Polską S.A. infrastruktura (m. in. techniczna i informatyczna), zasoby materialne Poczty Polskiej S.A. oraz jej zasoby kadrowe zostały na tyle wzmocnione i rozbudowane, aby mogły stanowić dostateczne oparcie dla przyszłych działań Poczty Polskiej S.A. polegających na przygotowaniu przeprowadzenia i przeprowadzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, w zakresie, w jakim te ostatnio wspomniane działania (tj. działania polegające na przygotowaniu przeprowadzenia i przeprowadzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie głosowania korespondencyjnego) są powierzone przez przepisy Kodeksu wyborczego operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, którym jest obecnie Poczta Polska S.A.

W tym względzie należy przypomnieć, że w zakresie głosowania korespondencyjnego przewidzianego w Kodeksie wyborczym Poczta Polska S.A. – jako operator wyznaczony w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe – ma do odegrania bardzo ważną rolę oraz ma wykonywać pewne specyficzne i określone specjalnie dla niej działania, których zgodnie z prawem nikt inny wykonać nie może. Tymi specyficznymi przypisanymi Poczcie Polskiej S.A. przez Kodeks wyborczy działaniami, które jedynie ona może wykonywać w ramach trybu głosowania korespondencyjnego przewidzianego w Kodeksie wyborczym są następujące działania: 1) podejmowanie działań informacyjnych polegających na przekazywaniu wyborcom w formie druku bezadresowego umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych informacji dotyczących wyborów, w tym o możliwości głosowania korespondencyjnego (art. art. 37d § 2

Kodeksu wyborczego); 2) doręczanie wyborcom pakietu wyborczego<sup>33</sup> w formie przesyłki poleconej (art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego); 3) odbieranie od wyborcy głosującego korespondencyjnie koperty zwrotnej (art. 53h § 1 i 2 Kodeksu wyborczego); 4) dostarczanie koperty zwrotnej do właściwych obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w godzinach głosowania (art. 53h § 4 Kodeksu wyborczego); 5) wykonywanie zadań polegających na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek pakietów wyborczych oraz przesyłek kopert zwrotnych (art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego). Te wymienione wyżej działania w ramach trybu głosowania korespondencyjnego w wyborach – w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – może zgodnie z Kodeksem wyborczym wykonywać jedynie Poczta Polska S.A. (jako obecnie operator wyznaczony w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe) i nie jest prawnie dozwolone wykonywanie tych działań przez jakikolwiek inny podmiot, w tym przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze.

Decyzja PRM poleciła Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację niezbędnych czynności, które miały zmierzać do przygotowania przeprowadzenia w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej (w 2020 r.) tych właśnie wymienionych wyżej działań, będących elementem przewidzianego w Kodeksie wyborczym trybu głosowania korespondencyjnego i zastrzeżonych przez Kodeks wyborczy Poczcie Polskiej S.A. Na podstawie Decyzji PRM Poczta Polska S.A. miała po prostu przystosować i rozbudować swoją strukturę organizacyjną, infrastrukturę techniczną i informatyczną, zasoby materialne oraz zasoby kadrowe, czyniąc to w taki sposób i po to, aby być w stanie w przyszłości efektywnie realizować swoje ustawowe zadania przypisane jej przez Kodeks wyborczy do wykonywania w ramach głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej. W oparciu o Decyzję PRM Poczta Polska S.A. nie miała bynajmniej – tak jak to niezgodnie z prawdą imputuje tej decyzji w Wyroku Sąd I instancji – zająć się przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w sposób wyłącznie korespondencyjny, lecz miała dostosować swoją wewnętrzną strukturę oraz posiadane zasoby do tego, by sprawnie podołać jej ustawowym zadaniom przypisanym jej przez Kodeks wyborczy do realizacji w trakcie głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej.

<sup>33</sup> Pakiet wyborczy jest to zestaw różnych materiałów, które powinien otrzymać wyborca chcący głosować korespondencyjnie w wyborach. W skład pakietu wyborczego wchodzi: 1) koperta zwrotna; 2) karta lub karty do głosowania; 3) koperta na kartę do głosowania; 4) instrukcja głosowania korespondencyjnego; 5) nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a – jeżeli wyborca niepełnosprawny zażądał ich przesłania; 6) oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania (art. 53g § 1 Kodeksu wyborczego)

Przy czym akurat w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych (przez Marszałka Sejmu) i mających się odbyć w roku 2020 r. te ustawowe zadania Poczty Polskiej S.A. w zakresie trybu głosowania korespondencyjnego miały być istotnie większe, mocniej rozbudowane i bardziej pracochłonne niż można tego było zasadnie oczekiwać jeszcze kilka tygodni przed wydaniem Decyzji PRM, gdyż w tym okresie kilku tygodni poprzedzających wydanie Decyzji PRM zaszły ważne wydarzenia w postaci wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>34</sup> oraz ustawowego poszerzenia kręgu osób (wyborców) uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej na 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 na wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat (zob. art. 40 specustawy covidowej nr 2). W wyniku tych wspomnianych wyżej wydarzeń istotnie i w krótkim czasie wzrósł zakres ustawowych zadań Poczty Polskiej S.A. mających być przez nią wykonywanych w ramach głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r., a przy tym dokładny zakres podmiotowy tychże zadań (w sensie kręgu wyborców, na rzecz których zadania te będą musiały być wykonywane) oraz zakres potrzebnych do ich efektywnej realizacji zasobów wewnętrznych Poczty Polskiej S.A. nie dawał się w marcu-kwietniu 2020 r. ustalić z całkowitą pewnością i groził stałą ekspansją, a to z uwagi na okoliczność, iż w związku z progresją w Polsce epidemii wirusa SARS-Cov-2 coraz więcej wyborców zaczęło podlegać obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych i było realne ryzyko, że w dniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. liczba tych wyborców – uprawnionych w świetle Kodeksu wyborczego do głosowania korespondencyjnego – wyniesie nawet kilka lub wręcz kilkanaście milionów osób. Stojąc w obliczu tak ogromnych i stale wzrastających zadań polegających na przygotowaniu i przeprowadzeniu przypisanych jej ustawowo czynności w zakresie głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. (tzn. czynności określonych w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego) Poczta Polska S.A. musiała się do dokonywania w przyszłości tych czynności odpowiednio wcześniej i w sposób racjonalny przygotować. Temu właśnie miała służyć i temu rzeczywiście służyła Decyzja PRM, która nakazała Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie swoich wewnętrznych struktur, środków i

<sup>34</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491, ze zm.), wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

zasobów do tego, aby w przyszłości, tzn. w trakcie przygotowywania i przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego przewidzianego w Kodeksie wyborczym, Poczta Polska S.A. mogła efektywnie zrealizować te czynności, które w tym zakresie powierzył jej ustawodawca w przepisach Kodeksu wyborczego (tzn. w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego).

Należy w tym miejscu mocno podkreślić, że czynności przewidziane w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego, czyli czynności powierzone do wykonywania Poczcie Polskiej S.A. w ramach głosowania korespondencyjnego (w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej), są czynnościami, które zgodnie z prawem może wykonywać jedynie Poczta Polska S.A. (jako podmiot mający obecnie status operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe) i które nie mogą być wykonywane przez żaden inny podmiot, w tym nie mogą być wykonywane przez Państwową Komisję Wyborczą lub Krajowe Biuro Wyborcze. Co więcej, ustawowe zadania Państwowej Komisji Wyborczej określone w art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego oraz ustawowe zadania Krajowego Biura Wyborczego określone w art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego nie obejmują nie tylko wykonywania wspomnianych czynności przewidzianych w art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego, ale nie obejmują też bynajmniej zadań polegających na poleceniu Poczcie Polskiej S.A. (lub innemu operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe), by Poczta Polska S.A. do wykonywania tychże zastrzeżonych jej czynności przygotowywała się lub zaczęła przygotowywać. Co najwyżej komisarz wyborczy lub urzędnik wyborczy – ale nie Państwowa Komisja Wyborcza oraz nie Krajowe Biuro Wyborcze – może polecić Poczcie Polskiej S.A. (lub innemu operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe) wykonanie konkretnych spośród tych czynności, a mianowicie komisarz wyborczy za pośrednictwem Poczty Polskiej S.A. wykonuje działania informacyjne przewidziane w art. 37d § 1 Kodeksu wyborczego (art. 37d § 2 Kodeksu wyborczego), zaś urzędnik wyborczy za pośrednictwem Poczty Polskiej S.A. doręcza wyborcy pakiet wyborczy (art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego). Oznacza to, że komisarz wyborczy lub urzędnik wyborczy może wykonywać pewne działania związane z głosowaniem korespondencyjnym za pośrednictwem Poczty Polskiej S.A., czyli komisarz wyborczy lub urzędnik wyborczy może zlecić Poczcie Polskiej S.A. wykonanie pewnych czynności z tego zakresu, a konkretnie osoba ta może zlecić Poczcie Polskiej S.A.: 1) czynności polegające na wysłaniu wyborcy druku bezadresowego informującego wyborcę o różnych kwestiach



związanych z danymi wyborami, w tym informujących o możliwości głosowania korespondencyjnego (art. 37d § 1 i 2 Kodeksu wyborczego) oraz 2) czynności polegające na wysłaniu wyborcy pakietu wyborczego do głosowania korespondencyjnego (art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego). Jednakże te czynności może zlecić do wykonania Poczcie Polskiej S.A. jedynie, odpowiednio, komisarz wyborczy lub urzędnik wyborczy, a nie Państwowa Komisja Wyborcza i nie Krajowe Biuro Wyborcze, a przy tym komisarz wyborczy lub urzędnik wyborczy mogą Poczcie Polskiej S.A. zlecić jedynie i co najwyżej wykonanie tych czynności (czyli w praktyce mogą zlecić Poczcie Polskiej S.A., aby ta wysłała do wyborcy określoną przesyłkę), nie mogą zaś zlecić Poczcie Polskiej S.A., by ta podjęła czynności polegające na przygotowywaniu się do realizowania tychże czynności w przyszłości, a więc by Poczta Polska S.A. przystosowała lub rozbudowała swoją strukturę organizacyjną, infrastrukturę, zasoby materialne lub kadrowe do wykonywania w przyszłości czynności określonych w art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego, czyli czynności zastrzeżonych Poczcie Polskiej S.A. do wykonywania w ramach głosowania korespondencyjnego w wyborach. Tym bardziej zlecenie lub polecenie Poczcie Polskiej S.A. przygotowywania się do wykonywania wymienionych wyżej czynności nie może pochodzić od Państwowej Komisji Wyborczej lub Krajowego Biura Wyborczego, których ustawowe zadania określone w, odpowiednio, art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego nie obejmują sprawowania nadzoru nad Poczta Polska S.A. i wydawania Poczcie Polskiej S.A. poleceń związanych z podjęciem przez Poczta Polska S.A. przygotowań do przyszłego przygotowania i wykonania czynności zastrzeżonych do wykonania Poczcie Polskiej S.A. w ramach głosowania korespondencyjnego przez przepisy art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego.

**3. [Brak ustawowych zadań i kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej umożliwiających jej wydawanie poleceń Poczcie Polskiej S.A.]** Zadania Państwowej Komisji Wyborczej są określone generalnie w art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego oraz w innych jeszcze przepisach Kodeksu wyborczego (np. art. 160 Kodeksu wyborczego). Zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego, *„Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum.”*. Jakkolwiek szeroko ów przepis art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego byłby interpretowany, nie sposób wyprowadzić z niego w drodze rozsądnej wykładni zadania lub kompetencji, które dawałoby Państwowej Komisji Wyborczej prawo do polecenia Poczcie Polskiej S.A. – czyli odrębnemu podmiotowi prawa, będącemu spółką handlową – by Poczta Polska S.A. podjęła w

ramach swojej wewnętrznej struktury określone działania, które mają przygotować Poczta Polska S.A., tzn. jej struktury organizacyjne, infrastrukturę, zasoby materialne i kadrowe, do wypełniania w przyszłości czynności zastrzeżonych przez Kodeks wyborczy Poczcie Polskiej S.A. do realizacji w ramach głosowania korespondencyjnego przewidzianego w Kodeksie wyborczym. Na podstawie art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego ani też na podstawie żadnego innego przepisu Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza nie może nakazać Poczcie Polskiej S.A. nawet wykonania tych czynności, o których jest mowa w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego, gdyż te ostatnio wymienione czynności Poczta Polska S.A. ma obowiązek wykonać z mocy samego prawa, pod rygorem egzekucji administracyjnej (w przypadku ewentualnego przeprowadzania której organem egzekucyjnym wobec Poczty Polskiej S.A. byłby wojewoda<sup>35</sup>, zaś wierzycielem byłby w tym zakresie właściwy minister sprawujący nadzór nad Poczta Polska S.A. lub ewentualnie Państwowa Komisja Wyborcza<sup>36</sup>, co wszakże nie znaczy, że Państwowa Komisja Wyborcza ma prawo wydawać polecenia Poczcie Polskiej S.A. nakazujące wykonanie czynności z art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego; czym innym jest bowiem bycie wierzycielem w ewentualnym postępowaniu egzekucyjnym z tytułu określonych obowiązków administracyjnoprawnych<sup>37</sup>, a czym innym jest bycie podmiotem mającym ustawowe kompetencje do wydawania wiążących poleceń innemu podmiotowi w zakresie wykonania wspomnianych obowiązków, w tym jeszcze w fazie przedegzekucyjnej). Tak więc Państwowa Komisja Wyborcza nie ma ustawowych kompetencji do wydawania Poczcie Polskiej S.A. poleceń w zakresie wykonywania przez Poczta Polska S.A. jej obowiązków dotyczących głosowania korespondencyjnego określonych w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego.

Tym bardziej Państwowa Komisja Wyborcza nie ma ustawowych kompetencji do polecenia Poczcie Polskiej S.A., by ta podjęła i realizowała czynności w ramach swojej wewnętrznej struktury, które mają dopiero przygotowywać Poczta Polska S.A. do wykonywania w przyszłości czynności przewidzianych w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4

<sup>35</sup> Zob. art. 20 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).

<sup>36</sup> Zob. art. 5 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ten ostatni przepis stanowi, że uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej określonych obowiązków administracyjnoprawnych, w tym obowiązków niepieniężnych, jest, dla obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, „organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku”.

<sup>37</sup> Do uzyskania którego to statusu (wierzyciela) wystarczy, że z uwagi na swoje ustawowe zadania dany podmiot (tu: Państwowa Komisja Wyborcza) jest „bezpośrednio zainteresowany w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołany do czuwania nad wykonaniem obowiązku”.

oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego. Aż tak daleko ustawowe zadania i kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej z całą pewnością nie sięgają. Jest tak zaś dlatego, gdyż każdy organ władzy publicznej w Polsce – w tym również Państwowa Komisja Wyborcza – dla podejmowania działań skutkujących nałożeniem na inny odrębny podmiot prawa (w tym na spółkę handlową) określonego obowiązku (tu: obowiązku w postaci przystosowania i przygotowania swojej wewnętrznej struktury organizacyjnej, infrastruktury, zasobów materialnych i osobowych do wykonywania w przyszłości swoich obowiązków ustawowych z Kodeksu wyborczego) potrzebuje istnienia stosownej wyraźnej normy prawa materialnego upoważniającej ów organ do takiego właśnie władczych działania<sup>38</sup>. W tym zakresie – jak stwierdza się w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym – nie wystarczy bynajmniej norma prawna określająca sam tylko zakres działania lub zakres zadań danego organu: do podjęcia przez organ państwowy (tu: przez Państwową Komisję Wyborczą) działań władczych ingerujących w sytuację prawną innego podmiotu (tu: Poczty Polskiej S.A.) potrzebna jest konkretna i kompletna norma materialna, determinująca wszystkie elementy stosunku administracyjno-prawnego, w tym określająca kompetencję (zdolność, możliwość) danego organu państwa do autorytatywnego zastosowania określonej normy prawa przedmiotowego. Same tylko ustawowe normy zadaniowe lub normy określające zakres działania danego organu to jeszcze zbyt mało, by w demokratycznym państwie prawnym dany organ państwowy mógł ingerować w sytuację prawną niepodporządkowanych mu organizacyjnie odrębnych podmiotów prawa<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> „w piśmiennictwie prawniczym i w orzecznictwie sądowym zgodnie przyjmuje się, że władczy akt organu administracji publicznej musi mieć wyraźną podstawę w przepisach prawnych rangi ustawowej. Ta zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP i w art. 6 k.p.a. jest oczywista w każdym demokratycznym porządku prawnym. Stanowi gwarancję ochrony obywatela przed nieuprawnioną ingerencją władzy publicznej w sferę jego praw i obowiązków” (wyrok NSA z dnia 4 marca 2008 r., II GSK 217/08; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., II GSK 386/11; wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2018 r., I GSK 2276/18; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2015 r., V SAB/Wa 17/15).

<sup>39</sup> „zewnątrzny akt administracyjny o charakterze władczym musi być oparty na szczegółowym upoważnieniu ustawowym. Oznacza ono istnienie kompletnej normy materialnej, determinującej wszystkie elementy stosunku administracyjnoprawnego, w tym określającej kompetencję (zdolność, możliwość) organu administracji publicznej do autorytatywnego zastosowania określonej normy prawa przedmiotowego (np. T. Kiełkowski: *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 36-38). Podkreśla się przy tym, że pojęcie kompetencji odróżnia się od pojęcia zadań, czy zakresu działania organu administracji publicznej. Z określenia zadań nie wynika automatycznie upoważnienie (kompetencja) do podejmowania określonych czynności lub aktów. Również samo określenie zakresu działania organu nie może stanowić podstawy do działań władczych organu administracji (M. Matczak: *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004r., s. 60-62 i podana tam obszerna literatura). Organ administracji publicznej nie ma przyrodzonej mu kompetencji do działania w formach władczych. Dlatego też każdorazowe takie jego działanie musi mieć konkretną podstawę prawną (normę kompetencyjną, określającą formy prawne, jakimi może się posługiwać organ administracji). W literaturze wielokrotnie krytykowano w związku z tym możliwość generalnego upoważnienia organu do działania w określonej sferze, czy w określony sposób. Podnosi się obecnie, że w działaniach organu skierowanych na zewnątrz tego typu generalne upoważnienie nie jest wystarczające (M. Matczak: *iw.*, s. 52, z powołaniem się na J. Borkowskiego: *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej*, *Studia Prawnicze* 1971 r., nr 31, s. 75). Norma kompetencyjna,

Z powyższego wynika, że skoro w przepisach Kodeksu wyborczego brak jest normy prawa materialnego wyraźnie upoważniającej Państwową Komisję Wyborczą do wydania polecenia odrębnym podmiotom prawa, w tym spółkom handlowym, takim jak Poczta Polska S.A., by te podjęły działania przygotowujące je do przyszłego wykonywania ich zadań wynikających z Kodeksu wyborczego, to oznacza to, iż Państwowa Komisja Wyborcza takich poleceń wydawać po prostu nie może, tzn. nie jest to jej prawnie dozwolone. W szczególności zaś Państwowa Komisja Wyborcza nie może wydawać tego rodzaju poleceń wobec Poczty Polskiej S.A. Dla prawnej możliwości wydawania przez Państwową Komisję Wyborczą Poczcie Polskiej S.A. tego rodzaju poleceń całkowicie niewystarczające są – zgodnie z tym co stwierdza się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – same tylko normy prawne określające zadania lub zakres działania Państwowej Komisji Wyborczej, takie jak przepis art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego.

Jest zresztą znamienne, że ilekroć ustawodawca chce, by Państwowa Komisja Wyborcza uzyskała uprawnienia do wymagania czegoś lub żądania czegoś od odrębnego podmiotu prawa, to tylekroć w przepisach Kodeksu wyborczego wyraźnie o tym stanowi. Instruktywnym tego przykładem jest przepis art. 160 § 2 pkt 3 (w zw. z art. 160 w § 1 pkt 9) Kodeksu wyborczego, z którego można w miarę bezpiecznie wnioskować, że Państwowa Komisja Wyborcza może wymagać od Telewizji Polskiej, od Polskiego Radia Spółka Akcyjna i od spółek radiofonii regionalnej, aby podmioty te rozpowszechniały określone audycje informacyjne zwiększające wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego. Jednakże analogicznego przepisu prawa materialnego nie ma w odniesieniu do Poczty Polskiej S.A., a w szczególności w Kodeksie wyborczym nie ma przepisu, na podstawie którego Państwowa Komisja Wyborcza mogłaby wymagać od Poczty Polskiej S.A. podjęcia działań przygotowujących Poczcie Polską S.A., 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 Kodeksu wyborczego, czyli czynności zastrzeżonych do wykonywania przez Poczcie Polską S.A. w ramach głosowania korespondencyjnego w wyborach.

W tym kontekście jest też rzeczą znamioną, że przepis art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego bardzo starannie różnicuje moc prawną aktów stosowania prawa podejmowanych przez Państwową Komisję Wyborczą wobec, z jednej strony, osób i komisji wyborczych jej

---

*upoważniająca organ do podejmowania rozstrzygnięcia powinna co najmniej określać czynność organu, która jest przedmiotem kompetencji.” (uchwała NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95, z glosą M. Szubiakowskiego, OSP 2006, z. 11, poz. 122, s. 574 i n.). Zob. też analogicznie wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., I OSK 384/08; postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 90/14; postanowienie NSA z dnia 19 lutego 2014 r., II GSK 136/14.*

podporządkowanych oraz, z drugiej strony, wobec organów administracji i podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów. Wobec pierwszej grupy podmiotów, tj. wobec komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia, Państwowa Komisja Wyborcza może na podstawie art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego wydawać „wytyczne wiążące” (a także może na podstawie art. art. 161 § 2 Kodeksu wyborczego uchylać uchwały i postanowienia tych podmiotów), podczas gdy w odniesieniu do organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także wobec podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych Państwowa Komisja Wyborcza może co najwyżej wydawać „wyjaśnienia”, a więc akty o charakter jedynie informacyjnym i niemające żadnej prawnej mocy wiążącej. Tak więc wobec Poczty Polskiej S.A. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma prawa wydawania jakiegokolwiek wiążących poleceń, w tym odnoszących się do przygotowywania się przez Poczta Polską S.A. do realizowania czynności mających być wykonywanymi przez Poczta Polską S.A. w ramach trybu głosowania korespondencyjnego na podstawie Kodeksu wyborczego.

Skoro zaś wykonywanie takiego działania w postaci wydania polecenia Poczcie Polskiej S.A. we wskazanym wyżej zakresie nie zostało przez ustawodawcę zastrzeżone na rzecz Państwowej Komisji Wyborczej, w tym nie zostało zastrzeżone w przepisie art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego (ani też w żadnym innym przepisie Kodeksu wyborczego), to tym samym wydanie przez Prezesa Rady Ministrów Decyzji PRM nakazującej Poczcie Polskiej S.A. podjęcie takich właśnie działań przygotowawczych absolutnie nie może być uznane za naruszające ustawowe zadania Państwowej Komisji Wyborczej określone w art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego. Natomiast Prezes Rady Ministrów jak najbardziej był prawnie upoważniony do wydania wobec Poczty Polskiej S.A. takiego właśnie polecenia (tzn. polecenia o takiej treści), gdyż upoważniał go do tego przepis art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej (na ten temat zob. szeroko w punkcie I uzasadnienia niniejszej skargi kasacyjnej). W związku z tym głęboko myli się Sąd I instancji stwierdzając w Wyroku, że Decyzja PRM rażąco naruszała art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego, za czym ma rzekomo przemawiać okoliczność, iż Decyzja PRM polecała Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację działań leżących wyłącznie w gestii Państwowej Komisji Wyborczej na mocy art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego. Wbrew temu stwierdzeniu Sądu I instancji, w gestii Państwowej Komisji Wyborczej ani nie leży przygotowywanie wewnętrznej struktury organizacyjnej, infrastruktury,

zasobów materialnych i kadrowych Poczty Polskiej S.A. do wykonywania przez Poczta Polską S.A. jej przewidzianych Kodeksem wyborczym zadań w zakresie głosowania korespondencyjnego w wyborach (inaczej mówiąc: zadania Państwowej Komisji Wyborczej nie obejmują przygotowywania Poczty Polskiej S.A. do zadań i czynności określonych w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego), a właśnie to było przedmiotem i treścią Decyzji PRM, ani też nie leży w gestii Państwowej Komisji Wyborczej polecenie Poczcie Polskiej S.A. podjęcia działań przygotowawczych w tym kierunku. Państwowa Komisja Wyborcza nie ma w tym zakresie żadnych ustawowych zadań ani kompetencji.

**4. [Brak ustawowych zadań i kompetencji Krajowego Biura Wyborczego umożliwiających mu wydawanie poleceń Poczcie Polskiej S.A.] Z dokładniej tych samych względów należy uznać, że Decyzja PRM nie naruszyła przepisów art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego, odnoszących się do zadań Krajowego Biura Wyborczego. Art. 187 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że „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.”. Z kolei art. 187 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, 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.”. O ile z powołanych przepisów art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego rzeczywiście dają się odczytać pewne zadania Krajowego Biura Wyborczego związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów, w tym wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, przez co można rozumieć nawet zadania wykonywane w fazie przygotowywania przeprowadzania wyborów, w tym czynności związane z zapewnianiem stosownej organizacji, infrastruktury lub zasobów materialnych na cele związane z wyborami (np. zapewnianie siedzib i wyposażenia na potrzeby działania komisarzy wyborczych lub okręgowych komisji wyborczych), to jednak z całą pewnością z tych ogólnie brzmiących przepisów art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego nie da się wyprowadzić ani normy zadaniowej upoważniającej Krajowe Biuro Wyborcze do podejmowania stosownych działań przygotowawczych za Poczta Polską S.A. lub w ramach wewnętrznej struktury Poczty Polskiej S.A. ani też nie da się wyprowadzić normy kompetencyjnej upoważniającej Krajowe Biuro Wyborcze do polecenia Poczcie Polskiej S.A., aby ta podjęła i realizowała czynności przygotowujące ją do przyszłego wykonywania czynności zastrzeżonych na jej rzecz przez**

przepisy Kodeksu wyborczego w ramach głosowania korespondencyjnego. Nawet jeżeli zgodnie z przepisami art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego Krajowe Biuro Wyborcze może w określonym zakresie organizować i przeprowadzać wybory, to przecież nie może ono na tej ogólnikowej podstawie prawnej czynić absolutnie wszystkiego co jest w tym celu niezbędne, a w szczególności Krajowe Biuro Wyborcze nie może na podstawie art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego podejmować działań za inne odrębne podmioty prawa lub w odniesieniu do innych odrębnych podmiotów prawa, zwłaszcza jeżeli chodzi o działania podejmowane w ramach wewnętrznej struktury tych odrębnych podmiotów prawa (takich jak Poczta Polska S.A.) i jeżeli działania te – tak jak to ma miejsce w przypadku działań poleconych do wykonania Pocztą Polską S.A. w Decyzji PRM – polegają nie na przygotowywaniu przeprowadzenia wyborów, ale na podjęciu czynności dopiero zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów.

Zadania Krajowego Biura Wyborczego określone w przepisach art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego bynajmniej nie obejmują zadań polegających na przygotowywaniu Pocztą Polską S.A. do przyszłego wykonywania przez Pocztę Polską S.A. tych czynności, które są przez przepisy Kodeksu wyborczego (tzn. przez przepisy art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego) zastrzeżone do wykonywania przez Pocztę Polską S.A. w ramach głosowania korespondencyjnego w wyborach. Tymczasem to takie właśnie działania przygotowawcze zostały polecone do wykonania Pocztą Polską S.A. w Decyzji PRM, wydanej na podstawie przepisów art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej. Prezes Rady Ministrów wydając Decyzję PRM nie naruszył bynajmniej przepisów art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego, gdyż to co zostało w Decyzji PRM polecone do wykonania Pocztą Polską S.A. (czyli przygotowanie wewnętrznej struktury organizacyjnej Pocztą Polską S.A., infrastruktury Pocztą Polską S.A. oraz zasobów materialnych i kadrowych Pocztą Polską S.A. do wykonywania przez Pocztę Polską S.A. jej zadań określonych w przepisach Kodeksu wyborczego w zakresie głosowania korespondencyjnego) nie mieści się w zakresie zadań Krajowego Biura Wyborczego określonych art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego. Zresztą, Krajowe Biuro Wyborcze nigdy takich zadań *de facto* nie realizowało (za Pocztą Polską S.A.) i nie dysponuje na ten cel żadnymi środkami finansowymi.

Stąd też całkowicie błędne jest twierdzenie Sądu I instancji w Wyroku, że Decyzja PRM rażąco naruszyła art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego poprzez polecenie Pocztą Polską S.A. wykonania działań zastrzeżonych przez te przepisy Krajowemu Biuru Wyborczemu.

#### **IV. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez Wyrok art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a. i art. 5 pkt 1-7 ustawy o Radzie Ministrów (tj. uzasadnienie zarzutu z punktu 1d) petitum niniejszej skargi)**

1. **[Opis naruszenia prawa dokonanego w Wyroku]** W Wyroku Sąd I instancji stwierdził, że Decyzja PRM rażąco naruszała przepisy art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a. i art. 5 pkt 1-7 ustawy o Radzie Ministrów, czyli przepisy statuujące zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej i określające kompetencje Prezesa Rady Ministrów, gdyż zdaniem Sądu I instancji *„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”* (s. 39 uzasadnienia Wyroku). Zdaniem zatem Sądu I instancji wyrażonym w Wyroku, Decyzja PRM jako zmierzająca do organizacji i przygotowania wyborów powszechnych w Rzeczypospolitej Polskiej lub zlecająca Poczcie Polskiej S.A. takie czynności, została wydana z naruszeniem zasady legalizmu, gdyż przepisy Konstytucji RP i ustawy o Radzie Ministrów nie dają Prezesowi Rady Ministrów uprawnień do dokonywania takich działań.

2. **[Decyzja PRM jako akt administracyjny nie zmierzający do organizacji i przygotowania wyborów powszechnych i nie zlecający Poczcie Polskiej S.A. takich działań]** Przywołane wyżej stwierdzenia Sądu I instancji zawarte w Wyroku są przejawem błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a. i art. 5 pkt 1-7 ustawy o Radzie Ministrów, a także 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 I instancji całkowicie błędnie odczytał treść Decyzji PRM, a więc pomylił się w kwestii tego, do czego w istocie Decyzja PRM zobowiązywała Poczta Polska S.A. Konsekwencją tego zasadniczego błędu w percepcji przez Sąd I instancji treści Decyzji PRM było dokonanie nieprawidłowej subsumpcji Decyzji PRM pod powołane wyżej przepisy prawa lub w ogóle niedokonanie tej subsumpcji i wyciągnięcie nieprawidłowej konkluzji o rzekomym braku podstaw prawnych dla Decyzji PRM.

W tym względzie należy mocno podkreślić, że wbrew twierdzeniom Sądu I instancji zawartym w Wyroku, Decyzja PRM bynajmniej nie polecała oraz nie zmierzała do organizacji i przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (a tym bardziej nie zarządzała



wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, co Sąd I instancji zdaje się sugerować, stwierdzając, że to nie Prezes Rady Ministrów, lecz wyłącznie Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej – zob. s. 39 uzasadnienia Wyroku), lecz jedynie polecała przygotowanie się Poczty Polskiej S.A. do przyszłych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, poprzez takie działania podejmowane w ramach wewnętrznej struktury Poczty Polskiej S.A., aby ta ostatnia była zdolna do sprostania swoim zwiększonym przez epidemię wirusa SARS-Cov-2 zadaniom w zakresie głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. Wniosek ten wynika zarówno z faktu uczynienia adresatem Decyzji PRM Poczty Polskiej S.A., jak też z faktu polecenia Poczcie Polskiej S.A. 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*” (cytat z Decyzji PRM). Poczta Polska S.A. jest uprawniona do realizowania w ramach wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej tylko takich działań, które mają związek z głosowaniem korespondencyjnym w tych wyborach (zob. przepisy art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego) i jest w związku z tym oczywiste, że nie jest prawnie dozwolone polecenie jej działań przygotowujących wybory w szerszym zakresie przedmiotowym lub podmiotowym. Skoro w Decyzji PRM adresowanej do Poczty Polskiej S.A. jest *explicite* mowa o „*korespondencyjnym*” trybie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, do czego na podstawie Decyzji PRM Poczta Polska S.A. ma się zacząć przygotowywać, to w świetle omówionej już wyżej prolegalistycznej lub konformistycznej wykładni treści decyzji administracyjnych (zob. uwagi wyżej w punkcie II.3 uzasadnienia niniejszej skargi kasacyjnej) należy to rozumieć w ten sposób, że na podstawie Decyzji PRM Poczta Polska S.A. została zobligowana do działań zmierzających do przygotowania się do wykonywania w przyszłości tych czynności, które Poczta Polska S.A. może legalnie i zgodnie z prawem realizować w ramach głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zgodnie z tym o czym już była mowa wyżej w uzasadnieniu niniejszej skargi kasacyjnej i co jest mocno podkreślane w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie wolno dokonywać takiej wykładni nie do końca jasnych lub mogących budzić pewne wątpliwości sformułowań zawartych w decyzji administracyjnej, która to wykładnia prowadziłyby do nadawania tym sformułowaniom znaczenia niezgodnego z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i skutkowałyby w efekcie stwierdzeniem nieważności danej decyzji administracyjnej.

Przeciwnie, niejasne lub niejednoznacznie sformułowana decyzja administracyjnej należy interpretować w ten sposób, aby nadawać im treść zgodną z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (zwłaszcza jeżeli nie sprzeciwia się temu literalne brzmienie danej decyzji)<sup>40</sup>. Skoro Decyzja PRM jest adresowana do Poczty Polskiej S.A. i poleca jej realizację czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie korespondencyjnym, to należy te sformułowania zawarte w Decyzji PRM rozumieć w ten sposób, że Poczcie Polskiej S.A. zostało tutaj polecone przygotowanie się do realizowania w przyszłości tych czynności, które ona na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego ma prawo i obowiązek wykonywać w ramach głosowania korespondencyjnego przewidzianego w przepisach Kodeksu wyborczego. Tylko bowiem do tego można Poczta Polską S.A. obligować zgodnie z prawem w kontekście przygotowywania przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej.

Nie powinno się zatem Decyzji PRM rozumieć w ten rozszerzający sposób – tak jak to uczynił w Wyroku Sąd I instancji – że Decyzja PRM jakoby obligowała Poczta Polską S.A. ogólnie (generalnie) do organizacji i przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w trybie korespondencyjnym), a więc zobowiązywała Poczta Polską S.A. do uczynienia wszystkiego co jest potrzebne w Polsce do przeprowadzenia w przyszłości w trybie korespondencyjnym wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej. Wbrew tej nietrafnej supozycji Sądu I instancji, Decyzja PRM miała o wiele skromniejszy zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz o wiele bardziej skonkretyzowane znaczenie. Mianowicie, Decyzja PRM zobowiązywała Poczta Polską S.A. (i tylko Poczta Polską S.A.), by ta w ramach swojej wewnętrznej struktury podjęła stosowne działania przygotowujące ją do realizowania w przyszłości jej ustawowych zadań związanych z trybem głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej (chodziło mianowicie o przygotowanie się przez Poczta Polską S.A. do realizowania zadań z art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego). Na taką interpretację treści i znaczenia Decyzji PRM naprowadza też ten fragment treści Decyzji PRM, gdzie jest mowa o konkretnych (przykładowych) działaniach, jakie Poczta S.A. powinna podjąć we wskazanym wyżej zakresie, a które to działania ewidentnie dotyczą wewnętrznej struktury samej Poczty Polskiej S.A., a więc tych elementów, na które w oczywisty sposób rozciąga się władztwo korporacyjne i majątkowe Poczty Polskiej

<sup>40</sup> Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2004 r., II SA/Lu 349/03; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r., II SA/Po 885/17; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., IV SA/Po 972/17; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 marca 2018 r., II SA/Po 1177/17; wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II GSK 1513/19 oraz wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II GSK 7/20.

S.A i na które Poczta Polska S.A. może sama i we własnym zakresie (samodzielnie) wpływać; chodzi mianowicie o strukturę organizacyjną Poczty Polskiej S.A., infrastrukturę Poczty Polskiej S.A. oraz zasoby materialne i kadrowe Poczty Polskiej S.A. Jest przecież oczywiste, że Poczta Polska S.A. nie ma i z istoty rzeczy nie może mieć wpływu na strukturę organizacyjną, infrastrukturę lub zasoby (materialne lub kadrowe) innych niż ona sama podmiotów prawa.

Nie jest więc tak jak to twierdzi Sąd I instancji, że Decyzja PRM zmierzała do organizacji i przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej lub do zlecenia Poczcie Polskiej S.A. czynności w tym zakresie. Wbrew tej rozszerzającej interpretacji – niezgodnej zresztą z regułą dokonywania ścisłej wykładni treści decyzji administracyjnych<sup>41</sup> – Decyzja PRM była ukierunkowana nie na organizację i przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie korespondencyjnym jako takich (in toto) lub na zlecenie Poczcie Polskiej S.A. organizacji i przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej jako takich, ale zmierzała raczej do zobowiązania Poczty Polskiej S.A. do rozpoczęcia przygotowań do tych czynności, które w przyszłych wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej sama Poczta Polska S.A. będzie musiała obowiązkowo wykonywać na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego w ramach głosowania korespondencyjnego i które to czynności są specjalnie i swoiście przypisane przez przepisy Kodeksu wyborczego Poczcie Polskiej S.A. (jako operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe). Jest to zaś istotna różnica o charakterze jakościowym w odczytaniu treści Decyzji PRM, którego to niuanse w Wyroku Sąd I instancji niestety nie dostrzegł, co doprowadziło go następnie do błędnej subsumpcji i niewłaściwego zastosowania przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a. i art. 5 pkt 1-7 ustawy o Radzie Ministrów.

**3. [Decyzja PRM jako akt administracyjny wydany w ramach konstytucyjnych uprawnień Prezesa Rady Ministrów wynikających z art. 148 pkt 4 i art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 7 Konstytucji RP]** Wbrew twierdzeniom Sądu I instancji zawartym w Wyroku, Decyzja PRM nie została bynajmniej wydana poza konstytucyjnymi i ustawowymi zadaniami Prezesa Rady Ministrów, lecz została podjęta perfekcyjnie w ramach konstytucyjnych i ustawowych uprawnień Prezesa Rady Ministrów. Mianowicie, jakkolwiek bezpośrednią materialnoprawną podstawą Decyzji PRM były (są) przepisy art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej, to równocześnie przepisami o charakterze zadaniowym dodatkowo legitymującymi w sensie prawnym Decyzję PRM są te przepisy Konstytucji RP i ustawy o Radzie Ministrów, które upoważniają Prezesa Rady Ministrów do wykonywania polityki Rady Ministrów w

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2016 r., VII SA/Wa 1959/15.

zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzenia spraw polityki państwa niezastrzeżonych innym organom oraz zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego (art. 148 pkt 4 i art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 7 Konstytucji RP oraz art. 5 *in principio* i art. 2 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów).

Art. 148 pkt 4 Konstytucji RP stanowi, że Prezes Rady Ministrów „*zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania*”. Z kolei do zakresu polityki Rady Ministrów należy m. in. polityka wewnętrzna Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wszelkie sprawy polityki państwa nie zastrzeżone innym organom w państwie (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP). Jednym z konkretnie wskazanych elementów polityki, jaką może zgodnie z Konstytucją RP realizować Rada Ministrów – a którą potem może wykonywać Prezes Rady Ministrów – jest polityka w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, gdyż zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP: „*W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów [...] zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny*”. Oznacza to, że Prezes Rady Ministrów może wykonywać i określać sposoby wykonywania polityki Rady Ministrów m. in. w zakresie polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej i zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego<sup>42</sup>, czyniąc to rzecz jasna w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach, czyli m. in. respektując stosowne podstawy materialnoprawne swoich działań, takie jak np. przepisy art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej.

Podejmowane przez Radę Ministrów i przez Prezesa Rady Ministrów działania w zakresie realizowania polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego mogą obejmować w szczególności sferę związaną z dążeniem do zapewniania niezakłóconego funkcjonowania systemu prawnego i instytucji publicznych w państwie oraz do gwarantowania demokratycznej legitymacji wyborczej i poszanowania praw człowieka, w tym praw politycznych i wyborczych obywateli<sup>43</sup>. W tym ostatnio wspomnianym zakresie zadaniowym w oczywisty sposób mieści się troska Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów o to, by wybory Prezydenta Rzeczypospolitej – będącego gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP) – odbywały się we wcześniej wyznaczonym terminie i by mogły zostać

<sup>42</sup> Na ścisły związek pomiędzy art. 148 pkt 4 Konstytucji RP (określającym zadania Prezesa Rady Ministrów) a przepisami art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (określającymi ogólne zadania Rady Ministrów) zwraca się uwagę w doktrynie prawa konstytucyjnego – zob. D. Dudek, *Art. 148 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 778.

<sup>43</sup> D. Dudek, *Art. 146 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, op. cit., s. 755.

skutecznie i z poszanowaniem praw wyborczych obywateli przeprowadzone. Podejmowanie przez Radę Ministrów i przez Prezesa Rady Ministrów działań mieszczących się w tym właśnie obszarze zadaniowym, związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej, nie jest bynajmniej żadną uzurpacją ze strony tych naczelných organów władzy wykonawczej w Polsce, lecz stanowi logiczną konsekwencję ich konstytucyjnych i ustawowych zadań, obejmujących sprawy polityki wewnętrznej państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny w państwie. W oparciu o te właśnie konstytucyjne (i potwierdzone deklaratoryjnie w ustawie o Radzie Ministrów) klauzule zadaniowe – a także działając na podstawie normy materialnoprawnej z art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej – Prezes Rady Ministrów mógł w sposób w pełni uprawniony wydać Decyzję PRM, której ultymatywnym celem było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych w państwie i zagwarantowanie skutecznej realizacji praw wyborczych obywateli oraz utrwalenie demokratycznej legitymizacji władzy w Polsce. Przy czym Decyzja PRM nie została rzecz jasna oparta jedynie o te ogólne klauzule konstytucyjne lub ogólne klauzule zadaniowe z ustawy o Radzie Ministrów, gdyż bezpośrednią materialnoprawną jej podstawą były omówione już przepisy art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej.

Wydając Decyzję PRM Prezes Rady Ministrów nie wkroczył przy tym w uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej lub Krajowego Biura Wyborczego (a więc innych władz publicznych w państwie), gdyż Decyzja PRM – zmierzając ultymatywnie do urzeczywistnienia ważnych wartości konstytucyjnych – była jednak bezpośrednio adresowana do państwowego przedsiębiorcy Poczta Polska S.A. i obligowała go do podjęcia określonych działań wewnątrz jego struktury, do nakazywania czego ani Państwowa Komisja Wyborcza ani Krajowe Biuro Wyborcze nie mają żadnych kompetencji ani też nie mieści się to w ich zadaniach.

Finalnie zatem należy stwierdzić, że Decyzja PRM nie naruszała rażąco przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a. i art. 5 pkt 1-7 ustawy o Radzie Ministrów, natomiast miała ona swoje podstawy w ogólnych klauzulach zadaniowych zawartych w przepisach art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 7 Konstytucji RP (określających zadania Rady Ministrów) i art. 148 pkt 4 Konstytucji RP (określających zadania Prezesa Rady Ministrów), powtórzonych deklaratoryjnie w przepisach art. 5 *in principio* i art. 2 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

#### **V. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez Wyrok art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (tj. uzasadnienie zarzutu z punktu 2a) petitum niniejszej skargi)**

**1. [Opis naruszenia prawa dokonanego w Wyroku]** W Wyroku Sąd I instancji stwierdził nieważność Decyzji PRM działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., stanowiącego, że sąd uwzględniając skargę na decyzję „stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach”. Sąd I instancji stwierdził, że Decyzja PRM „wydana została **bez podstawy prawnej**, co wyczerpuje przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i przesądza prawnie o nieważności tej decyzji [podkr. w oryginale – przyp.]” (s. 46 uzasadnienia Wyroku), a w związku z tym w Wyroku Sąd I instancji stwierdził nieważność Decyzji PRM na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (s. 48 uzasadnienia Wyroku).

**2. [Niedopuszczalność oparcia się przez Sąd I instancji na art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. z uwagi na ważność Decyzji PRM]** Sąd I instancji naruszył w Wyroku przepis proceduralny z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., gdyż działając na jego podstawie Sąd I instancji stwierdził nieważność Decyzji PRM, która nie jest nieważna. Decyzja PRM nie jest nieważna w szczególności dlatego, gdyż została wydana w oparciu o w pełni istniejącą wystarczającą podstawę materialnoprawną w postaci art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej oraz w związku z konstytucyjnymi normami określającymi zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w zakresie realizowania polityki wewnętrznej państwa, prowadzenia spraw polityki państwa i zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Ponadto Decyzja PRM nie narusza rażąco żadnych przepisów prawa, w tym w szczególności nie narusza przepisu 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 PRM Poczta Polska S.A. miała zacząć się przygotowywać, są zgodne z zasadami z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, co ma swoje oparcie m. in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego – zob. uwagi wyżej w punkcie II.5 uzasadnienia niniejszej skargi kasacyjnej) oraz nie narusza rażąco przepisów art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego i art. 187 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego mówiących o zadaniach, odpowiednio, Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego (w tym zakresie zob. uwagi wyżej w punkcie III uzasadnienia niniejszej skargi kasacyjnej). Posiadanie przez Decyzję PRM pełnej podstawy prawnej w normach materialnoprawnych i zadaniowych adresowanych do Prezesa Rady Ministrów, a także brak rażącego naruszenia przez Decyzję PRM jakichkolwiek przepisów prawa, każe uznać Decyzję PRM za ważną, nie zaś nieważną. W konsekwencji, Wyrok rażąco narusza art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.) stwierdzając nieważność Decyzji PRM.

Ponadto z treści Wyroku nie sposób jest jednoznacznie ustalić, czy zdaniem Sądu I instancji stwierdzenie nieważności Decyzji PRM nastąpiło z uwagi na to, że Decyzja PRM została wydana z rażącym naruszeniem prawa (tak jak to wynika z rozważań Sądu I instancji na ss. 28-42 uzasadnienia Wyroku), czy też dlatego, że Decyzja PRM została wydana bez podstawy prawnej (jak to Sąd I instancji stwierdza na s. 46 uzasadnienia Wyroku). Być może zdaniem Sądu I instancji wchodzi tutaj w grę obie przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji, ale w Wyroku nie daje On temu wyrazu *expressis verbis*. Niemniej jednak obie konkluzje Sądu I instancji są dalece nieprawidłowe i nietrafne. Decyzja PRM jest ważna (z uwagi na brak zaktualizowania się przesłanek nieważności z art. 156 § 1 k.p.a.) i Sądowi I instancji nie wolno było stwierdzać jej nieważności na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Sąd I instancji naruszył art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.) również przez to, że nie podjął ewentualnej próby jedynie częściowego stwierdzenia nieważności Decyzji PRM, a mianowicie w takiej części, w jakiej Sąd I instancji uznał Decyzję PRM za polecającą Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie się do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie głosowania korespondencyjnego wykraczającego poza głosowanie korespondencyjne przewidziane w przepisach art. 53a-53l Kodeksu wyborczego. Prezes Rady Ministrów wydając Decyzję PRM zmierzał do zobligowania Poczty Polskiej S.A. jedynie do rozpoczęcia przygotowywania się w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej do trybu głosowania korespondencyjnego przewidzianego w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego, co Prezes Rady Ministrów podtrzymał przed Sądem I instancji (zob. np. ss. 6-7 odpowiedzi na skargę) i co podtrzymuje obecnie wnosząc od Wyroku niniejszą skargę kasacyjną. Niemniej jednak nawet jeżeli Sąd I instancji zinterpretował treść Decyzji PRM jako odnoszącą się do wyborów w całości korespondencyjnych (co było interpretacją niezasadną i kontrfaktyczną oraz niezgodną z prawnym wymogiem prolegalistycznej i konformistycznej wykładni treści decyzji administracyjnych), to powinien był wówczas stwierdzić nieważność Decyzji PRM jedynie częściowo, a mianowicie w części odnoszącej się do głosowania korespondencyjnego wykroczonego poza głosowanie korespondencyjne przewidziane w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego, bo przecież nie ma żadnych podstaw prawnych do tego, by stwierdzać nieważność decyzji obligującej Poczta Polska S.A. do rozpoczęcia przygotowywania się do realizacji swoich obowiązków ustawowych przewidzianych w przepisach art. 37d § 2, art. 53e § 4, art. 53h § 1, 2 i 4 oraz art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego, co było w istocie treścią Decyzji PRM. Jednakże takiego jedynie częściowego stwierdzenia Decyzji PRM Sąd I instancji nie dokonał, przez co naruszył On przepis art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.), ignorując

przy tym wymóg powściągliwości sędziowskiej przy ocenie legalności decyzji administracyjnych<sup>44</sup>.

## VI. Uzasadnienie zarzutów naruszenia przez Wyrok art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a. (tj. uzasadnienie zarzutów z punktu 2b) petitum niniejszej skargi)

1. **[Koniczność zamieszczenia w wyroku sądu administracyjnego odpowiedniego uzasadnienia i jego liczne braki w Wyroku]** Każdy wyrok sądu administracyjnego musi zawierać stosowne uzasadnienie. Zgodnie z odnoszącym się do tej materii art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a., „*Uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie.*”. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że wadliwość uzasadnienia może stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną naruszenia przepisów postępowania, gdy uzasadnienie nie pozwala na kasacyjną kontrolę orzeczenia<sup>45</sup>. Taki właśnie przypadek zachodzi w odniesieniu do Wyroku i jego uzasadnienia: w uzasadnieniu Wyroku występuje wiele niejasnych, niespójnych lub kontradictorycznych stwierdzeń, w tym odnośnie podstawy prawnej orzekania, a w szczególności brak jest wyjaśnienia przez Sąd I instancji przesłanek i powodów dla zastosowania przez Sąd I instancji wielu poszczególnych wnioskowań i subsumpcji dokonanych w Wyroku, a także nie ma wyjaśnień Sądu I instancji, dlaczego w taki a nie inny sposób interpretuje On treść Decyzji PRM, w tym dlaczego Sąd I instancji wywodzi z Decyzji PRM nieistniejące tam treści, oraz dlaczego uznaje On za relewantne prawnie w tej sprawie przepisy prawa, które z legalnością Decyzji PRM nie mają nic wspólnego. Wszystkie te istotne mankamenty uzasadnienia Wyroku nie pozwalają obecnie na pełną kasacyjną kontrolę Wyroku, a więc w tym przypadku naruszenie przez Sąd I instancji przepisu art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a. stanowi usprawiedliwioną podstawę kasacyjną naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania.

Poszczególne mankamenty uzasadnienia wyroku, naruszające art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a., są przedstawiane i wyjaśniane niżej w kolejnych punktach 2-8.

2. **[Brak wyjaśnienia w uzasadnieniu Wyroku dlaczego zdaniem Sądu I instancji treścią Decyzji PRM było polecenie przez Prezesa Rady Ministrów zorganizowania i**

<sup>44</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., II GSK 2113/16.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 16 marca 2018 r., II FSK 479/16; wyrok NSA z dnia 28 września 2009 r., I OSK 1605/09; wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., II GSK 900/09; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., II OSK 1713/10; wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012 r., II FSK 745/11; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., II GSK 2634/17; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II GSK 2044/17.



przygotowania przez Poczcie Polską S.A. wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej] W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji stwierdza, że Decyzja PRM zmierzała do organizacji i przygotowania w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (s. 39 uzasadnienia Wyroku). Tymczasem taki wniosek wyprowadzony z treści Decyzji PRM i ujawniony przez Sąd I instancji w Wyroku jest całkowicie dowolny i stanowi nadinterpretację treści Decyzji PRM, a przy tym nie jest bliżej wyjaśniany przez Sąd I instancji. Decyzja PRM była adresowana wyłącznie do Poczty Polskiej S.A. i nakazywała temu państwowemu przedsiębiorcy rozpocząć proces przygotowywania się do wykonania w przyszłości jego ustawowych zadań związanych z głosowaniem korespondencyjnym przewidzianym w przepisach Kodeksu wyborczego. Decyzja PRM nie nakazywała Poczcie Polskiej S.A. podejmowania działań ukierunkowanych generalnie na organizację i przygotowanie w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, lecz była skierowana tylko do tego konkretnego przedsiębiorcy i mogła mu nakazywać tylko to, do czego on był i jest w świetle przepisów prawa uprawniony. Sąd I instancji nie wyjaśnia, dlaczego treść Decyzji PRM rozumie On w tym zakresie tak szeroko i ekstensywnie, że bez żadnych wątpliwości przyjmuje, iż treścią Decyzji PRM jest uczynienie Poczty Polskiej S.A. jedynym organizatorem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w Polsce, mającym działać za i z wyłączeniem wszystkich innych właściwych w tym zakresie organów w Polsce. Ponieważ z Decyzji PRM taka rola Poczty Polskiej S.A. absolutnie nie wynika, i byłaby ona zresztą ewidentnie niezgodna z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, od Sądu I instancji należałoby oczekiwać szerszego wyводу tłumaczącego, dlaczego właśnie w taki – bardzo nietypowy – sposób interpretuje On treść Decyzji PRM i określoną w niej rolę Poczty Polskiej. W Wyroku takich wyjaśnień Sądu I instancji w ogóle nie ma.

**3. [Brak wyjaśnienia w uzasadnieniu Wyroku dlaczego zdaniem Sądu I instancji Prezes Rady Ministrów nie mógł polecić Poczcie Polskiej S.A. działań wskazanych w Decyzji PRM w zakresie przeciwdziałania COVID-19]** W uzasadnieniu zaskarżonego Wyroku Sąd I instancji nie wyjaśnił, dlaczego Jego zdaniem w oparciu o Decyzję PRM, wydaną na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej, Prezes Rady Ministrów nie mógł polecić Poczcie Polskiej S.A. określonych działań w ramach wewnętrznej struktury Poczty Polskiej S.A., które w efekcie miały bezpośredni związek z przeciwdziałaniem COVID-19, tak jak to przewidywała podstawa prawna Decyzji PRM (zob. s. 39 uzasadnienia Wyroku). Przepisy art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej wprost upoważniały Prezesa Rady Ministrów do podejmowania decyzji administracyjnych w zakresie przeciwdziałania COVID-19 i organ ten w sposób bardzo racjonalny argumentował, dlaczego

Jego zdaniem polecenie Poczcie Polskiej S.A. odpowiednio wczesnego przygotowywania się do konieczności obsługi zwiększonej liczby wyborców w trybie głosowania korespondencyjnego ma bezpośredni związek z przeciwdziałaniem COVID-19 (zob. ss. 7-13 odpowiedzi na skargę). Tymczasem w Wyroku Sąd I instancji nie wytłumaczył dlaczego ta podstawa prawna Decyzji PRM jest nieadekwatna do zaistniałej w dniu wydawania Decyzji PRM sytuacji faktycznej i prawnej, w tym dlaczego zobowiązanie Poczty Polskiej S.A. do działań przygotowujących się do jej zwiększonych zakresowo zadań związanych z wykonywaniem czynności w ramach głosowania korespondencyjnego – obejmującego o wiele większą niż zazwyczaj grupę wyborców w związku z zaistnieniem epidemii COVID-19 – nie ma związku z przeciwdziałaniem COVID-19 w rozumieniu specustawy covidowej.

**4. [Brak wyjaśnienia w uzasadnieniu Wyroku dlaczego Sąd I instancji zinterpretował treść Decyzji PRM jako nakazującą Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie przeprowadzenia „wyborów wyłącznie korespondencyjnych”]** W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji stwierdza, że Decyzja PRM obligowała Poczta Polska S.A. do przygotowania „wyborów wyłącznie korespondencyjnych” (ss. 32 i 35 uzasadnienia Wyroku). Oznacza to, że Sąd I instancji przyjął, że na podstawie Decyzji PRM miały zostać przygotowane i przeprowadzone wybory Prezydenta Rzeczypospolitej tylko i wyłącznie o charakterze korespondencyjnym, bez możliwości głosowania innego niż korespondencyjne. Takie jednak stwierdzenie o „wyborach wyłącznie korespondencyjnych” w ogóle nie pojawia się w treści Decyzji PRM i trudno powiedzieć, dlaczego Sąd I instancji wyinferował z Decyzji PRM aż tak daleko idący i w gruncie rzecz dowolny wniosek. W Decyzji PRM jest mowa o konieczności podjęcia i realizacji przez Poczta Polska S.A. niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. „w trybie korespondencyjnym”, co oznacza, że Poczta Polska S.A. miała się przygotować do przeprowadzenia w tych wyborach głosowania korespondencyjnego, a jedynym głosowaniem, które mogła ona w tym zakresie przygotować i w przyszłości obsłużyć było głosowanie korespondencyjne przewidziane w art. 53a-53l Kodeksu wyborczego. W Wyroku Sąd I instancji nie wskazał żadnych przesłanek (prawnych lub faktycznych), które by uzasadniały tezę o tym, iż wybory, o których jest mowa w Decyzji PRM miały być wyborami „wyłącznie korespondencyjnymi”. Taki wniosek Sadu I instancji nie miał oparcia w treści Decyzji PRM, a Sąd I instancji powinien był niewątpliwie wyjaśnić w Wyroku, dlaczego Decyzji PRM nadaje On – w drodze niezwykle rozszerzającej wykładni – treści, które są ewidentnie sprzeczne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Sąd I instancji nie wyjaśnił w Wyroku,

dlaczego odszedł On od utrwalonej praktyki i orzecznictwa sądowego nakazującego sądom administracyjnym dokonywanie prolegalistycznej i konformistycznej wykładni decyzji administracyjnych.

**5. [Brak wyjaśnienia w uzasadnieniu Wyroku z jakich konkretnie przepisów wynikają domniemane kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej i Państwowego Biura Wyborczego do podejmowania działań w zakresie wewnętrznej struktury Poczty Polskiej S.A.]** W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji stwierdza, że Decyzja PRM, polecając Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację określonych czynności w zakresie wyborów w trybie korespondencyjnym (tj. głosowania korespondencyjnego), naruszyła wyłączne zadania i kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego do podejmowania działań w tym zakresie (zob. ss. 36-38 uzasadnienia Wyroku). Ponieważ jednak przepisy Kodeksu wyborczego nie zawierają upoważnień dla Państwowej Komisji Wyborczej i dla Krajowego Biura Wyborczego do podejmowania działań ingerujących w wewnętrzną strukturę i działalność odrębnych podmiotów prawa, w tym Poczty Polskiej S.A. (zob. obszernie uwagi wyżej w punkcie III uzasadnienia niniejszej skargi kasacyjnej), Sąd I instancji powinien był przeprowadzić szerszy wywód prawny wykazujący, że Jego zdaniem istnieje jednak metoda wykładni pozwalająca wyinferować z przepisów Kodeksu wyborczego aż tak daleko idące uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego wobec odrębnych podmiotów prawa, w tym wobec Poczty Polskiej S.A. Decyzja PRM polecała Poczcie Polskiej S.A. realizację określonych czynności przygotowujących się na głosowanie korespondencyjne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej i w tym zakresie Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze nie są i nie mogą być nadzorcami Poczty Polskiej S.A. ani też nie mogą wchodzić w rolę jej właściciela. Oba te ciała wyborcze mogą być co najwyżej beneficjentami określonych działań Poczty Polskiej S.A., w tym sensie, że dzięki określonym działaniom Poczty Polskiej S.A. (jako operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe) możliwe jest przeprowadzenie w wyborach głosowania korespondencyjnego na podstawie Kodeksu wyborczego. Jeżeli wszakże Sąd I instancji twierdzi, że Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze mogą wydawać wobec Poczty Polskiej S.A. wiążące polecenia dotyczące jej wewnętrznych działań, takie jak te nakazane Poczcie Polskiej S.A. w Decyzji PRM, i że tego rodzaju kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego mają charakter wyłączny, wykluczający dopuszczalność ich podejmowania przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej, to niewątpliwie Sąd I instancji powinien był

wytłumaczyć, na jakiej konkretnie podstawie prawnej przyjmuje On tak oryginalne stanowisko interpretacyjne dotyczące zadań i kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. Stanowisko to nie ma oparcia w literalnym brzmieniu przepisów Kodeksu wyborczego i dlatego opinii publicznej należy się pogłębiony wywód prawny w tym względzie, którego w Wyroku w ogóle zabrakło.

Znamienne jest zresztą, że w Wyroku Sąd I instancji jest bardzo wyrozumiały dla zakresu zadań i kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, interpretując je rozszerzająco i ekspansywnie (zob. ss. 36-38 uzasadnienia Wyroku), natomiast zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów interpretuje on niezwykle wąsko i bardzo zawężająco (zob. ss. 38-40 uzasadnienia Wyroku). Ta nierównowaga w ustalaniu zakresu zadań i kompetencji przysługujących obu grupom organów i widoczna w tym względzie stronniczość Sądu I instancji na niekorzyść zadań i kompetencji Prezesa Rady Ministrów również nie została w żaden sposób wyjaśniona w Wyroku.

**6. [Brak wyjaśnienia w uzasadnieniu Wyroku dlaczego Decyzja PRM miałyby mieć moc sprawczą w zakresie samego procesu przeprowadzenia legalnych wyborów w Polsce]** W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji zamieszcza szereg wypowiedzi, z których wynika, że w istocie Decyzja PRM miała przesądzać o przeprowadzeniu w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej i że była to decyzja administracyjna, na podstawie której – tzn. na warunkach ustalonych w tej decyzji – miały się odbyć w Polsce wybory Prezydenta Rzeczypospolitej (zob. uwagi Sądu I instancji na s. 32 uzasadnienia Wyroku, gdzie stwierdzono, że na podstawie Decyzji PRM miały być podjęte działania, które spowodują przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej z naruszeniem zasad wyborczych określonych w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, a także zob. uwagi na s. 39 uzasadnienia Wyroku, gdzie Sąd I instancji kwestionując legalność Decyzji PRM stwierdza, że w Polsce to wyłącznie Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a więc że nie może tego uczynić Prezes Rady Ministrów). Tymczasem w Decyzji PRM Prezes Rady Ministrów w ogóle nie zarządził wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej ani też nie przesądził o sposobie ich przeprowadzania, lecz jedynie nakazał Poczcie Polskiej S.A. podjęcie działań przygotowujących się do jej zwiększonych zadań w głosowaniu korespondencyjnym w związku z epidemią SARS-Cov-2 i COVID-19. W Wyroku Sąd I instancji powinien był szeroko wytłumaczyć, dlaczego Decyzji PRM przypisuje On aż tak daleko idące ustrojowe znaczenie, że Decyzja PRM miałyby jakoby przesądzać o kształcie procedury wyborczej w Polsce i zmieniać obowiązujące w tym zakresie prawo (zob. uwagi Sądu I instancji na s. 37-38 i s. 46 uzasadnienia Wyroku). Decyzja PRM

została wydana w obliczu już zarządzonych w Polsce przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (w sytuacji gdy Marszałek Sejmu wyznaczył termin głosowania w pierwszej turze wyborów na dzień 10 maja 2020 r.) i gdy już obowiązywały określone przepisy prawa powszechnie obowiązującego określające procedurę wyborczą, zaś Decyzja PRM miała w swoim założeniu jedynie pomóc w efektywnym przeprowadzeniu tych wyborów, w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym w zgodzie z przepisami Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym. Z treści uzasadnienia Wyroku nie wynika, dlaczego Sąd I instancji odrzuca tę jedynie prawnie dopuszczalną i racjonalną interpretację treści i znaczenia Decyzji PRM, i przyjmuje w to miejsce karkołomną i rażąco niezgodną z prawem tezę, jakoby Decyzja PRM miała być swego rodzaju super aktem nadstawowym oraz konstytucyjnym, inicjującym zupełnie nowy proces wyborczy w Polsce przeprowadzany według nieistniejącej dotychczas procedury.

**7. [Brak wyjaśnienia w uzasadnieniu Wyroku stopnia naruszenia prawa w świetle całokształtu okoliczności sprawy, w tym epidemii wirusa SARS-Cov-2 i wynikających z niej komplikacji]** W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji całkowicie przechodzi do porządku dziennego nad faktem, że Decyzja PRM została wydana w bardzo szczególnej sytuacji ogłoszonego w Polsce stanu epidemii<sup>46</sup>, tj. epidemii wirusa SARS-Cov-2, która to epidemia wywołała bezprecedensowe we współczesnej historii Polski zakłócenia w funkcjonowaniu całego aparatu państwowego, w tym również sądów, urzędów, operatorów pocztowych, i to w okresie, kiedy to za kilka tygodni od dnia wydania Decyzji PRM miały się odbyć w Polsce wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzane przez Marszałka Sejmu na dzień 10 maja 2020 r. W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji w ogóle nie wyjaśnia, dlaczego w ramach swoich rozważań oraz dokonywanych kwalifikacji faktycznych i prawnych w ogóle nie bierze On pod uwagę faktu, że w okresie od ogłoszenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 marca 2020 r. stanu epidemii cały aparat państwowy i ludzie żyjący w Polsce funkcjonują w zupełnie niespotykanym dotąd reżimie prawnym, utrudniającym im m. in. normalne przemieszczanie się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz w okolicznościach faktycznych powodujących trudności z dokonywaniem czynności, które w zwykłych warunkach mogą być realizowane szybko i bezproblemowo, zaś w warunkach epidemii często są w ogóle zamrożone. W obliczu takiej ekstraordynaryjnej sytuacji konieczne były różne nadzwyczajne działania, a już na pewno konieczne było zobligowanie różnych podmiotów

<sup>46</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

państwowych, w tym Poczty Polskiej S.A., by podejmowały one różne działania przygotowawcze, dostosowujące swoje zasoby i swoje funkcjonowanie do tych niespotykanych dotąd wyzwań, w tym w obliczu zarządzonych już przecież wcześniej wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej. W takiej nietypowej sytuacji być może konieczne i usprawiedliwione prawnie byłyby nawet działania przygotowujące aparat państwowy do stosowania w przyszłości aktów prawnych będących dopiero na etapie procesu legislacyjnego, o ile rzecz jasna nie oznaczałoby to wydawania decyzji administracyjnych na podstawie nieobowiązujących ustaw (z czym w przypadku Decyzji PRM absolutnie nie mieliśmy do czynienia). W każdym bądź razie w Wyroku Sąd I instancji nie tłumaczy w ogóle, dlaczego na jego prawne wywody w ogóle nie ma wpływu ogłoszony w Polsce w dniu 20 marca 2020 r. stan epidemii: z treści Wyroku można wnosić, że w Polsce w tym okresie czasu nic się w ogóle nie zmieniło i wszystko mogło się toczyć swoim utrwalonym rutynowym rytmem. W Wyroku Sąd I instancji nie wyjaśnia, dlaczego w sytuacji bezprecedensowego wzrostu liczby osób, które nie miałyby fizycznych i prawnych możliwości osobistego uczestniczenia w akcie głosowania w dniu 10 maja 2020 r., Prezes Rady Ministrów nie mógł zobowiązać Poczty Polskiej S.A. by ta odpowiednio dostosowała swoją strukturę, infrastrukturę i swoje zasoby, aby zwiększyć swój potencjał do obsłużenia tej zwiększonej liczby wyborców w ramach głosowania korespondencyjnego, przewidzianego w Kodeksie wyborczym, co miało służyć pełniejszemu zaspokojeniu potrzeb i aspiracji obywatelskich tej grupy osób. Osoby te mogłyby zostać wbrew swojej woli całkowicie wykluczone z demokratycznego procesu wyborczego, gdyby Prezes Rady Ministrów odpowiednio wcześniej nie zobowiązał Poczty Polskiej S.A. do zwiększenia swojego potencjału wykonawczego służącego obsłudze głosowania korespondencyjnego, w warunkach trwającej epidemii.

**8. [Brak w uzasadnieniu Wyroku ustosunkowania się przez Sąd I instancji do szczegółowej i wielowątkowej treściowo odpowiedzi na skargę]** W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji w ogóle nie ustosunkowuje się do bardzo wielu szczegółowych wątków treściowych podniesionych przez Prezesa Rady Ministrów w odpowiedzi na skargę (wniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich), w tym nie wyjaśnia, dlaczego nie uwzględnił On szeregu racjonalnych argumentów prawnych podnoszonych przez Prezesa Rady Ministrów w obronie pełnej legalności Decyzji PRM.

W szczególności w Wyroku Sąd I instancji pomija całkowitym i niezrozumiałym milczeniem następujące argumenty prawne podniesione przez Prezesa Rady Ministrów w odpowiedzi na skargę.

Po pierwsze, Sąd I instancji nie odnosi się w uzasadnieniu Wyroku do argumentów Prezesa Rady Ministrów wskazujących na konieczność zawężającej (ścieśniającej) przesłanek z art. 156 § 1 (zwłaszcza z pkt 2) k.p.a. stanowiących podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (s. 4 odpowiedzi na skargę).

Po drugie, Sąd I instancji nie odnosi się w uzasadnieniu Wyroku do argumentów Prezesa Rady Ministrów wskazujących, że na podstawie Decyzji PRM Poczta Polska S.A. miała wykonywać określone działania jedynie w ramach swojej struktury wewnętrznej, nie zaś w zakresie organizowania generalnie wyborów w Polsce. Działania Poczty Polskiej S.A. mające być podjęte na podstawie Decyzji PRM miały mieć charakter planistyczny, przygotowawczy i niezależny od działań innych właściwych organów w państwie (ss. 4-6 odpowiedzi na skargę).

Po trzecie, Sąd I instancji nie odnosi się w uzasadnieniu Wyroku do argumentów Prezesa Rady Ministrów wskazujących, że z uwagi na postępujący rozwój epidemii wirusa SARS-Cov-2 dokładna liczba wyborców uprawnionych w Polsce do głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. nie była znana w dniu wydania Decyzji PRM, zaś 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 (s. 7 odpowiedzi na skargę). Sąd I instancji zdaje się bezkrytycznie przyjmować niezasadne twierdzenia Rzecznika Praw Obywatelskich, że polecenie wydane Poczcie Polskiej S.A. mogłoby mieć zastosowanie „*jedynie do wąskiego grona podmiotów, określonego w art. 53a k. w.*” (s. 4 uzasadnienia Wyroku; zob. też w tym względzie wypowiedź Sądu I instancji bagatelizującą rozmiar tej grupy osób poprzez stwierdzenie, iż głosowanie korespondencyjne jest dozwolone „*tylko dla określonej grupy osób*” – s. 30 uzasadnienia Wyroku). W rzeczywistości miała to być wszakże, a już na pewno mogłaby być grupa wyborców niezwykle liczna, do czego Sąd I instancji w ogóle się nie ustosunkował w Wyroku.

Po czwarte, Sąd I instancji nie odnosi się w uzasadnieniu Wyroku do argumentów Prezesa Rady Ministrów, że nawet w świetle dopiero projektowanych rozwiązań ustawowych (chodziło o uchwaloną przez Sejm ustawę z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.) organy władzy publicznej mogą wykonywać pewne działania przygotowawcze, w ramach struktury przedsiębiorcy publicznego (s. 8 odpowiedzi na skargę).

Po piąte, Sąd I instancji nie odnosi się w uzasadnieniu Wyroku do argumentów Prezesa Rady Ministrów dotyczących szczegółowej wykładni przepisów art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 specustawy covidowej, i wskazujących na to, że na tej podstawie prawnej jest prawnie dozwolone wydawanie przez Prezesa Rady Ministrów takich decyzji jak Decyzja PRM, w zakresie przeciwdziałania COVID-19 (ss. 9-11 odpowiedzi na skargę).

Po szóste, Sąd I instancji nie odnosi się w uzasadnieniu Wyroku do argumentów Prezesa Rady Ministrów, że sądy administracyjne w Polsce mogą oceniać decyzje administracyjne tylko pod względem ich zgodności z prawem, a nie celowości, a więc nie powinny oceniać racjonalności podejmowania przez władze publiczne określonych działań przygotowujących szeroko rozumiany aparat państwowy na nadzwyczajne zagrożenia i ekstraordynaryjne sytuacje (ss. 11-14 odpowiedzi na skargę).

Wszystkie te wskazane i omówione wyżej istotne mankamenty w uzasadnieniu Wyroku sprawiają, że pełna kasacyjna kontrola Wyroku nie jest obecnie możliwa (bo m. in. niejasne są przesłanki i powody wielu stwierdzeń Sądu I instancji wypowiedzianych w Wyroku), co stanowi przejaw naruszenia przez Sąd I instancji przepisu art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a.

## **VII. Uzasadnienie zarzutu naruszenia przez Wyrok art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 227 i nast. k.p.c. (tj. uzasadnienie zarzutu z punktu 2c) petitum niniejszej skargi)**

W uzasadnieniu Wyroku Sąd I instancji stwierdza, że orzekając o nieważności Decyzji PRM wziął On również pod uwagę również „*niedopuszczalne do zaakceptowania w państwie prawa skutki społeczno gospodarcze*”, jakie wywołała Decyzja PRM (s. 40 uzasadnienia Wyroku). Ustalając te – domniemanie – skutki społeczne i gospodarcze Decyzji PRM Sąd I instancji odwołuje się w Wyroku do takich źródeł wiedzy o tychże skutkach jak: publiczne wypowiedzi polityków, komitetów wyborczych, partii politycznych, „*część społeczeństwa*”, „*ugrupowań*” i stowarzyszeń (ss. 40-41 uzasadnienia Wyroku). W dalszej kolejności Sąd I instancji odwołuje się w Wyroku do informacji podawanych przez „*część mediów*” (s. 42 uzasadnienia Wyroku).

Wszystkie te źródła wiedzy wskazywane w Wyroku są bardzo enigmatyczne, nieookreślone i niekonkretne. W istocie nie wiadomo o czyje konkretnie wypowiedzi lub informacje tutaj chodzi. Sąd I instancji w ogóle tych wypowiedzi wskazanych wyżej kategorii podmiotów nie cytuje, nie przytacza i nie podaje konkretnego źródła ich pochodzenia. W państwie prawnym ustalenia sądu administracyjnego odnośnie do skutków społeczno-



gospodarczych określonych aktów stosowania prawa nie mogą się opierać na bliżej niesprecyzowanych enuncjacjach prasowych lub na niedookreślonych wypowiedziach anonimowych polityków, ugrupowań, stowarzyszeń lub partii politycznych. Traktowanie szumu medialnego i anonimowych wypowiedzi bliżej niesprecyzowanych (i nie podawanych z nazwy, imienia i nazwiska) osób i podmiotów, bez przytaczania zresztą pełnej treści tych wypowiedzi, nie może być traktowane jako rzetelne źródło wiedzy dla sądu administracyjnego, pozwalające mu w sposób pełny, trafny i wiarygodny ustalić stan faktyczny sprawy oraz skutki danej ocenianej decyzji administracyjnej.

W szczególności w Wyroku Sąd I instancji w oparciu o te niesprecyzowane bliżej źródła pokusił się o wskazanie szacunkowych finansowych skutków Decyzji PRM (ss. 41-42 uzasadnienia Wyroku). W tym względzie Sąd I instancji odwołuje się m. in. do wydatków na wydruk i skompletowanie pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego (s. 42 uzasadnienia Wyroku). Należy jednak zauważyć, że literalnie rzecz biorąc z Decyzji PRM wcale nie wynika, że Poczta Polska S.A. miała przygotować owe pakiety wyborcze, nie wiadomo też, jaki koszt w tym zakresie Poczta Polska S.A. poniosła, a ponadto nie wiadomo czy poniesiony w tym zakresie koszt nie był odwracalny lub też możliwy do eliminacji w wyniku dalszych działań tego.

Przy ustalaniu skutków społeczno-gospodarczych Decyzji PRM, w tym jej skutków finansowych, Sąd I instancji powinien był skorzystać z możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego przewidzianego w przepisach p.p.s.a. Możliwość przeprowadzenia przez sąd administracyjny uzupełniających dowodów z dokumentów jest przewidziana w art. 106 § 3 p.p.s.a., przy czym zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. do tego postępowania dowodowego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c., czyli przepisy art. 227-315 k.p.c. Tego niestety Sąd I instancji zaniechał, czym naruszył przepisy art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 227 i nast. k.p.c.

Sąd I instancji, uznając relewantność dla niniejszej sprawy poczynienia stosownych ustaleń faktycznych, miał możliwość zwrócenia się zarówno do Poczty Polskiej S.A., jak i do właściwego ministra ją nadzorującego o przekazanie stosownych informacji oraz wyjaśnień. Trudno zrozumieć, dlaczego Sąd I instancji zignorował oczywiste, urzędowe źródła dowodowe i oparł swoje ustalenia nie na jednoznacznych danych liczbowych, lecz na medialnych dywagacjach. Z pewnością fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie winny stać się przedmiotem dowodów, przeprowadzanych przez Sąd I instancji zgodnie z przepisami art. 227 k.p.c. Przeprowadzenia takich dowodów Sąd I instancji zaniechał i oparł swoje

ustalenia o bliżej nieokreślone źródła, których wiarygodności i rzetelności nie sposób jest ustalić, ponieważ nie zostały one przez Sąd I instancji konkretnie wskazane. Trudno to trudno uznać za działanie mieszczące się w granicach procedury sądowo-administracyjnej uregulowanej w przepisach p.p.s.a. (w zw. z przepisami k.p.c.).

Uwzględniając zaistnienie w Wyroku tych wszystkich opisanych wyżej i obszernie uzasadnionych w niniejszej skardze kasacyjnej naruszeń prawa materialnego i przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wnoszę jak na wstępie (w petitum) niniejszej skargi kasacyjnej.

Załączniki do niniejszej skargi kasacyjnej:

- 1) trzy odpisy skargi kasacyjnej
- 2) pełnomocnictwo szczególne
- 3) potwierdzenie opłaty sądowej

W imieniu Prezesa Rady Ministrów:

Prof. dr hab. Marek Szydło

Radca prawny

Marek Szydło