



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 18-12-2020 r.

Adam Bodnar

VII.511.26.2020.PKR

**Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
ePUAP**

za pośrednictwem:
**Wojewódzki Sąd
Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa
ePUAP**

**Skarżący w I instancji:
Rzecznik Praw Obywatelskich
REGON: 012093073**

**Skarżący kasacyjnie I:
Poczta Polska S.A. w Warszawie
(dane w aktach postępowania)**

**Skarżący kasacyjnie II:
Prezes Rady Ministrów
(dane w aktach postępowania)**

**Uczestnik:
Fundacja Wolne Społeczeństwo
z siedzibą w Poznaniu
(dane w aktach postępowania)**

sygn. akt I instancji: VII SA/Wa 992/20

Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich na skargi kasacyjne

Działając na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej

jako: „p.p.s.a.”) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO), w odpowiedzi na skargi kasacyjne: Poczty Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Prezesa Rady Ministrów od wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. (VII SA/Wa 992/20).

Rzecznik wnosi o oddalenie skarg kasacyjnych.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2020 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich doręczono skargę kasacyjną Poczty Polskiej S.A. od wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. o sygn. akt VII SA/Wa 992/20. Natomiast w dniu 4 grudnia 2020 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich doręczono skargę kasacyjną Prezesa Rady Ministrów od wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. o sygn. akt VII SA/Wa 992/20.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obydwie skargi kasacyjne nie znajdują usprawiedliwionych podstaw. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że – w odniesieniu do problemów prawnych przedstawionych w zarzutach sformułowanych przez wnoszących skargi kasacyjne – sąd pierwszej instancji wypowiedział się wyczerpująco w uzasadnieniu swojego wyroku. Rzecznik Praw Obywatelskich zgadza się z argumentami sądu pierwszej instancji. Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych¹. W ocenie Rzecznika sąd pierwszej instancji właściwie wyważył konstytucyjną wartość, jaką jest ochrona czynnego prawa wyborczego obywateli i wyczerpująco wyjaśnił motywy, które legły u podstaw wydanego orzeczenia.

¹ Art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o oddalenie skargi kasacyjnej Poczty Polskiej S.A.

Poczta Polska S.A. wskazała na naruszenie przez WSA art. 127 ust. 1 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię przymiotników wyborczych powodującą przyjęcie, iż wybory korespondencyjne przeprowadzone z udziałem wszystkich posiadających czynne prawo wyborcze będą sprzeczne z Konstytucją RP. Skarżąca kasacyjnie w uzasadnieniu skargi wskazuje, że zmiana formy przeprowadzenia wyborów (z przeprowadzanych w lokalach wyborczych na przeprowadzane w formie korespondencyjnej) nie ma wpływu na zagwarantowanie poszanowania Konstytucji RP i zapewnienie, aby proces wyborczy był powszechny, równy, bezpośredni i tajny. Skarżąca kasacyjnie wskazuje także, że nie sposób znaleźć argumenty popierające twierdzenie, iż dotychczas dopuszczalne wybory korespondencyjne dla części społeczeństwa (art. 53a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; dalej jako: Kodeks wyborczy lub k.w.) były zgodne z Konstytucją RP, a identyczne wybory przeprowadzone z udziałem wszystkich posiadających czynne prawo wyborcze już nie będą konstytucyjne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie można zgodzić się z tym zarzutem. Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP: Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.

Skarżąca kasacyjnie rozważa hipotetyczną sytuację, gdzie uprawnieni do głosowania korespondencyjnego byliby wszyscy wyborcy, a taka prawna możliwość w dacie wydania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów nie istniała. Przepis przewidujący możliwość powszechnego głosowania korespondencyjnego znajdował się na ścieżce procesu legislacyjnego, a zatem nie mógł stanowić podstawy do planowania i podejmowania działań, które Prezes Rady Ministrów polecił Poczcie Polskiej S.A. Słusznie wywiódł zatem WSA, że: „(...) niedopuszczalne prawnie jest jakiegokolwiek działanie władzy wykonawczej, które może obiektywnie powodować choćby wątpliwości co do tego, czy działanie takie nie naruszy powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz tajności. (...) dopuszczenie przez ustawodawcę głosowania korespondencyjnego dla osób niemogących głosować w lokalach wyborczych było i jest wyjątkiem od zasady głosowania w lokalu wyborczym (art. 53a § 1 i 1a Kodeksu wyborczego) i dotyczy określonych wyborców -

czego zaskarżona decyzja nie uwzględniała. W dniu wydawania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów inni, niż wymienieni w ustawie, wyborcy, nie mogli bowiem głosować korespondencyjnie. Polecenie Prezesa Rady Ministrów przygotowania wyborów wyłącznie korespondencyjnych wprost naruszało więc zasadę równości, bezpośredniości i tajności wyborów.”

Kwestie dotyczące zgodności głosowania korespondencyjnego z zasadą bezpośredniości i tajności były rozważane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. o sygn. akt K 9/11. Trybunał Konstytucyjny, rozważając możliwość głosowania korespondencyjnego dla wyborców przebywających za granicą, stwierdził, że w wypadku głosowania korespondencyjnego na wyborcę przechodzi obowiązek zagwarantowania tajności aktu oddania głosu. Z momentem dostarczenia konsulowi karty do głosowania obowiązek zagwarantowania tajności podjętej już decyzji wyborczej przechodzi na konsula. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, taki sposób uregulowania procedury oddania głosu poza lokalem wyborczym nie narusza zasady tajności głosowania, gdyż 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.

W wyroku o sygn. akt K 9/11 Trybunał Konstytucyjny powołał się również na *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej Rady Europy*², gdzie w odniesieniu do procedury głosowania korespondencyjnego wskazano, że procedura taka powinna być stosowana tylko wówczas, gdy usługi pocztowe są bezpieczne i niezawodne. W Kodeksie tym zarysowano także warunki, jakim powinny odpowiadać alternatywne procedury wyborcze, by mogły być uznane za zgodne z demokratycznymi standardami. Przede wszystkim w dokumencie tym uznano wprost za podstawową formę udziału w wyborach – głosowanie osobiste w lokalu (punkcie) wyborczym. W art. 3.2.2 tego Kodeksu podkreśla się doniosłość tej formy i obowiązek jej zapewnienia, wskazując, że „wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym”. Dopiero po tym zastrzeżeniu wymieniono „inne” procedury (głosowanie korespondencyjne, głosowanie

² *Code of good practice in electoral matters, Guidelines and explanatory report*, adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002).

przez pełnomocnika, z użyciem mobilnej urny wyborczej, a także głosowanie elektroniczne), podkreślając, że są dopuszczalne i „mogą być zaakceptowane po spełnieniu określonych warunków”.

Rzecznik Praw Obywatelskich w opinii skierowanej m.in. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 6 kwietnia 2020 r. ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99)³, wskazał na szereg wątpliwości, jakie wiążą się z przeprowadzeniem wyborów jedynie w formie korespondencyjnej. Rzecznik podkreślił, że przewidziane w Kodeksie wyborczym mechanizmy wyborcze w tych wyjątkowych, specyficznych okolicznościach nie gwarantują, że wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej będą powszechne, zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, a także, że nie są w stanie umożliwić realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

Trzeba mieć na uwadze, że prawo do udziału w wyborach i możliwość oddania głosu wyborczego jest prawem zagwarantowanym bezpośrednio w ustawie zasadniczej, a więc niedopuszczalne jest, by trakcie panującej epidemii, bez przeprowadzenia jakichkolwiek konsultacji społecznych, ignorując zastrzeżenia zgłaszane przez ekspertów, bez zachowania standardów wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym⁴, rozszerzać wyjątek, jakim jest głosowanie korespondencyjne, na wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania w tak ważnych wyborach, jakimi są wybory na urząd Prezydenta RP. Podjęcie takiej próby należało ocenić jako przejaw braku poszanowania dla zasady demokratycznego państwa prawnego. Skarżąca kasacyjnie nie dostrzega przy tym, iż podjęcie przez nią czynności zmierzających do przygotowania wyborów było obarczone wieloma niejasnościami i chaosem. Brak było spójnych informacji na temat przebiegu całego procesu, pojawiało się mnóstwo wątpliwości, których nie wyjaśniano. Trudno zatem przychylić się do stwierdzenia, iż wybory przeprowadzone jedynie w formie korespondencyjnej nie naruszyłyby zasad wynikających z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.

Na marginesie należy wskazać, że podczas rozprawy przed WSA w dniu 15 września 2020 r., zarówno pełnomocnik reprezentujący Prezesa Rady Ministrów, jak i pełnomocnik

³ Opinia z dnia 22 kwietnia 2020 r, znak VII.602.9.2020.

⁴ M.in. wyroki TK z 3 listopada 2006 r. o sygn. akt K 31/06 oraz z dnia 28 października 2009 r. o sygn. akt Kp 3/09.

Poczty Polskiej S.A., nie potrafili odpowiedzieć na pytanie sądu, czy w ich ocenie przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. w formie jedynie korespondencyjnej było możliwe.

Niezasadny jest również podniesiony przez Poczcie Polską S.A. zarzut naruszenia art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 k.w. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że decyzja przyznawała Poczcie Polskiej S.A. kompetencje i właściwość organu wyborczego właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wydanego wyroku WSA obszernie wyjaśnił, jakie zadania zostały nałożone przez ustawodawcę na Państwową Komisję Wyborczą oraz wskazał, że w doktrynie podkreśla się, iż w istocie zadania te są szersze niż to wynika z treści art. 157 § 1 k.w. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał także, że wyłącznie do Krajowego Biura Wyborczego (KBW) należało w dniu wydania zaskarżonej decyzji zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych oraz technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym oraz innych ustawach (art. 187 § 2 k.w.), zaś kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) nie zostały do dnia wydawania zaskarżonej decyzji w żaden prawny sposób przyznane innemu organowi publicznemu lub podmiotowi, w tym Prezesowi Rady Ministrów.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał już w skardze złożonej do WSA, że zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego wszystkie czynności organizacyjne [celem przeprowadzenia wyborów] zastrzeżono do kompetencji urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych. Operator pocztowy pełni w tym zakresie wyłącznie zadania techniczne, związane z dostarczeniem zaadresowanej już wcześniej przesyłki, pozostające w granicach realizacji jego zwykłych usług pocztowych. Z decyzji Prezesa Rady Ministrów wynika natomiast, że Poczcie Polskiej S.A. polecono realizację szeregu zadań związanych z przygotowaniem przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w trybie korespondencyjnym, nadto katalog ten pozostał otwarty. Nie można zatem twierdzić, że nie doszło do powierzenia Poczcie Polskiej S.A. realizacji zadań, których Prezes Rady Ministrów na podstawie obowiązujących przepisów, jako organ nieuprawniony, nie był upoważniony jej zlecić.

Całkowicie niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a., art. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r., poz. 1171 ze zm.), art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 ustawy 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 jako: ustawa) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przepisy ustawy nie upoważniają Prezesa Rady Ministrów do wydania polecenia podjęcia czynności zmierzających do przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Poczta Polska S.A. podkreśla, że w treści decyzji przywołano przepisy rangi ustawowej upoważniające Prezesa Rady Ministrów do wydania przedmiotowej decyzji, zaś w dniu jej wydania istniała do tego podstawa prawna. Poczta Polska S.A. twierdzi, że nie można uznać, że decyzją Prezesa Rady Ministrów wyłączono stosowanie Kodeksu wyborczego, nie sposób również dopatrzeć się sprzeczności ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych z ustawą o Radzie Ministrów. Wskazuje przy tym na brak hierarchii ustaw w polskim porządku prawnym oraz podnosi, że okoliczności pandemii wymusiły pewną reorganizację krajowego porządku prawnego.

Argumentacja zawarta w uzasadnieniu powyższego zarzutu skargi kasacyjnej wniesionej przez Poczta Polską S.A. jest całkowicie błędna. W uzasadnieniu wyroku WSA prawidłowo wskazano, że „Prezes Rady Ministrów wywiódł podstawę prawną zawartego w niej polecenia z art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. (...) przepisy te nie upoważniały tego organu do polecenia Poczcie Polskiej S.A. "realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych". Powołane

w decyzji przepisy upoważniały wyłącznie do wydawania poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a nie takich, jakie określone zostały w sentencji decyzji, w zakresie dotyczącym wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (...).”

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela powyższą argumentację WSA. Prezes Rady Ministrów, wydając przedmiotową decyzję, wykroczył poza przyznane mu Konstytucją RP i ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów kompetencje. Jego działanie nie realizowało także celu 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 i wykraczało poza materię w niej uregulowaną.

Nadto, uproszczeniem dokonany przez skarżącą kasacyjnie Poczta Polska S.A. jest stwierdzenie, że w polskim porządku prawnym nie istnieje hierarchia ustaw. Nie przeprowadzając szczegółowej analizy tego zagadnienia, wystarczy jedynie wskazać, że Konstytucja RP wielokrotnie odnosi się do problematyki ustaw wyborczych, są one m.in. wyłączone z trybu pilnego na podstawie 123 ust. 1 Konstytucji RP, co oznacza, że mają one wyjątkowy charakter i powinny kompleksowo regulować kwestie wyborcze. Skoro zatem materia wyborcza została uznana za materię szczególną, to próba zmiany czy też zastąpienia przepisów wyborczych regulacjami innych (zwykłych) ustaw musi budzić uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza gdy są one procedowane w sposób budzący poważne wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

Z uwagi na powyższe, skarga kasacyjna Poczty Polskiej S.A. nie zasługuje na uwzględnienie.

Uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o oddalenie skargi kasacyjnej Prezesa Rady Ministrów

Odnosząc się do skargi kasacyjnej wniesionej przez Prezesa Rady Ministrów, w pierwszej kolejności trzeba odnieść się do zakresu zaskarżenia. Prezes Rady Ministrów zaskarżył bowiem wyrok WSA z dnia 15 września 2020 r. o sygn. akt VII SA/Wa 992/20 w całości, a zatem również co do punktu 2. tego wyroku, w którym oddalono skargę

Fundacji Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu. Skarga ta została oddalona z uwagi na brak legitymacji skargowej ww. fundacji. W tym zakresie WSA uwzględnił stanowisko przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów w odpowiedzi na tę skargę. Nadto, z treści skargi kasacyjnej nie wynika uzasadnienie dla takiego żądania.

W wyroku z dnia 22 maja 2014 r. o sygn. akt II OSK 3046/12 Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, wskazał, że warunkiem dopuszczalności zaskarżenia orzeczenia jest interes skarżącego w tym zaskarżeniu, zachodzący w wypadku tzw. gravamen, polegający - najogólniej mówiąc - na niezgodności orzeczenia z żądaniem zgłoszonym w postępowaniu przez stronę i jej interesem. W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że strona, która zainicjowała postępowanie kasacyjne, nie miała tak rozumianego interesu w zaskarżeniu z przyczyn wymienionych w skardze kasacyjnej, co doprowadziło do oddalenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Wobec powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż co do punktu 2. zaskarżonego wyroku WSA Prezes Rady Ministrów w sposób oczywisty nie posiada gravamenu do wniesienia środka zaskarżenia.

Prezes Rady Ministrów podnosi naruszenie przez WSA 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 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.

Zarzut ten nie znajduje uzasadnienia, a obszerne wywody, które poczynił skarżący kasacyjnie w tym zakresie są całkowicie chybione. WSA w uzasadnieniu wyroku nie kwestionuje bowiem obowiązywania 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, lecz stwierdza, że na podstawie tej ustawy Prezes Rady Ministrów nie był uprawniony do wydania polecenia Poczcie Polskiej o treści zawartej w decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Argumentacja skarżącego kasacyjnie opiera się na całkowitym niezrozumieniu celu 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. Skarżący kasacyjnie stara się nie dostrzegać, że za pomocą przepisów tej ustawy próbowano obejść przepisy Kodeksu wyborczego i powierzyć szereg zadań związanych z organizacją wyborów podmiotowi, który winien pełnić tylko rolę przypisaną mu w Kodeksie wyborczym.

Skarżący kasacyjnie twierdzi także, że mógł polecić Poczcie Polskiej S.A. realizację zadań związanych z przygotowaniem wyborów w formie korespondencyjnej, albowiem kodeks wyborczy przewiduje taką formę głosowania. Stwierdzenie to jest o tyle niezrozumiałe, iż z jednej strony skarżący kasacyjnie twierdzi, że podejmował działania, celem przeciwdziałania COVID-19, by zapewnić ochronę zdrowia jak najszerszej grupy wyborców, a w dalszej części swoich wywodów wskazuje tylko na osoby, które w dacie wydawania decyzji były na podstawie art. 53a k.w. uprawnione do głosowania korespondencyjnego. Jednocześnie, stwierdzenie o zamiarze przygotowania głosowania korespondencyjnego jedynie dla uprawnionej grupy wyborców pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią uzasadnienia decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., gdzie wskazano, że: „realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19, poprzez zapobieżenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym”, a także z argumentacją zawartą w skardze kasacyjnej Poczty Polskiej S.A.

Nadto, skoro celem Prezesa Rady Ministrów była jak najszersza ochrona zdrowia publicznego, to tym bardziej dziwi fakt, że nie dostrzegł on, że w dacie wydawania przez niego decyzji, tj. w dniu 16 kwietnia 2020 r. została uchwalona ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695), na mocy której stosowanie przepisów o głosowaniu korespondencyjnym zostało w okresie stanu epidemii wykluczone (art. 102 pkt 4 ustawy). Ustawa ta weszła co prawda w życie z dniem 18 kwietnia 2020 r., jednakże wcześniej była procedowana w Sejmie RP, o czym Prezes Rady Ministrów z pewnością posiadał wiedzę.

Zaskakujący jest także argument skarżącego kasacyjnie, że ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 nie uchylila przepisów Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym oraz że przepisy te mogły i powinny być stosowane również po 18 kwietnia 2020 r. pod warunkiem, że w trakcie tych wyborów nie będzie już obowiązywał ani stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii. Dalej, skarżący kasacyjnie wskazuje, że w takiej sytuacji tym bardziej zasadne prawnie i słuszne merytorycznie było to, by Poczta Polska S.A. jako operator wyznaczony mogła się była do tych wyborów i do przeprowadzania w ich ramach głosowania korespondencyjnego odpowiednio wcześniej i dobrze przygotować i konkluduje, że temu właśnie miała w swoim założeniu służyć decyzja Prezesa Rady Ministrów. Z powyższego wynika, że Prezes Rady Ministrów przewidywał, że stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii może nie obowiązywać już w dniu 10 maja 2020 r., tym bardziej dziwi więc fakt podjęcia przez niego tego typu działań, które mogły podjąć ustanowione do tego organy wyborcze i wydawanie poleceń, które jak przyznaje mogły nie mieć związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

Przechodząc do rozważań skarżącego kasacyjnie odnoszących się do zakresu działań poleconych do realizacji Poczcie Polskiej S.A. decyzją, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać, iż katalog działań jej zleconych pozostał otwarty. Poczta Polska S.A. mogła zatem podjąć szereg czynności, nie tylko te, które zostały wyszczególnione w decyzji. Powszechnie zaś znanym faktem jest, że w pierwszej kolejności Poczta Polska S.A. wystąpiła do jednostek samorządu terytorialnego o przekazanie jej danych spisu wyborców, do czego, jeżeli weźmiemy pod uwagę wymienione w treści polecenia działania, nie była uprawniona. Nie można zatem twierdzić, że nie doszło do powierzenia Poczcie Polskiej S.A. realizacji zadań, których Prezes Rady Ministrów na podstawie obowiązujących przepisów nie był upoważniony zlecić, a Poczta Polska S.A. nie była upoważniona do ich realizacji.

Kolejny z zarzutów skarżącego kasacyjnie dotyczy naruszenia 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.

Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie, chociażby z uwagi na argumenty jakie przedstawił skarżący kasacyjnie w odniesieniu do pierwszego zarzutu, gdzie stwierdził, że decyzja Prezesa Rady Ministrów służyła temu, by Poczta Polska S.A., jako operator wyznaczony, mogła się była do tych wyborów i do przeprowadzanego w ich ramach głosowania korespondencyjnego odpowiednio wcześniej i dobrze przygotować (s.17 skargi kasacyjnej PRM). Całkowicie chybione są także rozważania na temat rozróżnienia pojęciowego pomiędzy „czynnościami zmierzającymi do przygotowania” a „przygotowaniem”, bowiem z samej treści decyzji Prezesa Rady Ministrów wynika, iż służyła ona przygotowaniu wyborów, mimo iż posłużono się sformułowaniem „czynności zmierzające do przygotowania”.

Nie można także zgodzić się z argumentacją, że WSA dokonał rozszerzającej interpretacji decyzji Prezesa Rady Ministrów, skoro z jej uzasadnienia wynika, że „realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19, poprzez zapobieżenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym”. Nie sposób bowiem zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, iż grupa wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w dacie wydawania decyzji jest grupą wyborców, o jakiej mowa w treści uzasadnienia tej decyzji. Prezes Rady Ministrów poprzez wydaną decyzję naruszył zatem art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, wkraczając w kompetencje zastrzeżone na rzecz organów wyborczych, podejmując próbę zorganizowania powszechnych wyborów, które nie gwarantowały równości, bezpośredniości i tajności.

Także zarzut naruszenia art. 157 § 1 i 187 § 1 i 2 k.w. 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, jest bezzasadny.

Rzecznik Praw Obywatelskich w całości podziela argumentację przedstawioną przez WSA w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. WSA obszernie wyjaśnił jakie zadania zostały nałożone przez ustawodawcę na Państwową Komisję Wyborczą oraz wskazał, że wyłącznie do KBW należało w dniu wydania zaskarżonej decyzji zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym oraz innych ustawach (art. 187 § 2 k.w.), zaś kompetencje PKW nie zostały do dnia wydawania zaskarżonej decyzji w żaden prawny sposób przyznane innemu organowi publicznemu lub podmiotowi, w tym Prezesowi Rady Ministrów.

Skarżący kasacyjnie skupia się po raz kolejny na kwestii poleceniu przygotowania wyborów korespondencyjnych dla wąskiej grupy wyborców i zadaniach zleconych Poczcie Polskiej S.A., twierdząc, że nie przygotowywała ona powszechnych wyborów korespondencyjnych oraz podkreśla techniczną rolę Poczty Polskiej S.A. w organizacji wyborów korespondencyjnych. Skarżącemu kasacyjnie umknęło jednak to, że w uzasadnieniu wyroku WSA wyjaśnia, iż to Prezes Rady Ministrów bez podstawy prawnej przejął kompetencje leżące w gestii organów wyborczych, polecając Poczcie Polskiej S.A. realizację zadań, które należą do organów wyborczych. Bez znaczenia jest przy tym analizowanie jakie zadania zostały wskazane w treści decyzji, albowiem - jak zostało już wskazane wyżej - nie był to katalog zamknięty. Nadto, z treści art. 187 § 1 i 2 k.w. wynika wprost, że to KBW zapewnia obsługę PKW i zapewnia warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne, związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów. Nie sposób nie dostrzec podobieństw pomiędzy zadaniami powierzonymi Poczcie Polskiej S.A. decyzją Prezesa Rady Ministrów z tymi przypisanymi w Kodeksie Krajowemu Biuru Wyborczemu.

Całkowicie słuszne jest przy tym stwierdzenie WSA, że: „powołane w zaskarżonej decyzji przepisy, mające zdaniem organu stanowić podstawę prawną treści wydawanego polecenia, nie pozwalały bowiem Prezesowi Rady Ministrów na takie działanie, które w rzeczywistości stanowiło niedopuszczalną prawnie zmianę ustawy - Kodeks wyborczy.”

Kolejny zarzut, dotyczący naruszenia art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.pa. i art. 5 pkt 1-7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, przez błędne zastosowanie i uznanie, że Prezes Rady Ministrów przekroczył swoje kompetencje, ponieważ 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, a w rezultacie zakres przedmiotowy hipotezy każdego ze wskazanych przepisów nie został wydaniem zaskarżonej decyzji naruszony, także jest całkowicie nietrafny.

Argumenty wskazujące na niezasadność powyższego zarzutu zostały wskazane już wcześniej. W tym miejscu trzeba wskazać na trafną konkluzję zawartą w wyroku WSA: (...) 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.” A także dalej: „Polecenie - w takiej sytuacji prawnej - przez Prezesa Rady Ministrów Poczcie Polskiej S.A. „realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych” nie miało koniecznego i wystarczającego prawnego umocowania i dotyczyło takich wyborów, jakie w dacie wydawania decyzji odbyć się nie mogły z uwagi na brak podstawy prawnej do „przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym”. To ostatnie wyrażenie, ze względu na obowiązujące wówczas przepisy prawa, wskazuje wyraźnie, że mowa tu o zastosowaniu trybu korespondencyjnych wyborów do wszystkich wyborców, a nie tylko do kilku grup mających szczególne cechy (niepełnosprawności, zakażenia, zobowiązania do przebywania na kwarantannie lub w izolacji itp.).”

Zarówno konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), jak i zasada praworządności (art. 2 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a.), zostały obszernie zdefiniowane i objaśnione zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie. Należy przypomnieć, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Organy

administracji publicznej mają zatem nie tylko obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, ale także czuwania nad tym, aby zachowania wszystkich uczestników postępowania administracyjnego – we wszystkich stadiach postępowania – były zgodne z prawem. Organy administracji publicznej są odpowiedzialne za naruszenia prawa w toku postępowania administracyjnego bez względu na to, kto dopuścił się tego naruszenia⁵. Decyzja Prezesa Rady Ministrów nie spełniała powyższych standardów. Czynione przez skarżącego kasacyjnie próby wykazania, że zamiary były w rzeczywistości inne niż to wynika z treści decyzji, nie znajdują potwierdzenia. Skarżący kasacyjnie wydał decyzję bez podstawy prawnej oraz rażąco naruszył wskazane powyżej przepisy prawa.

Z powodów powołanych już powyżej nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Prezes Rady Ministrów w treści wydanej przez siebie decyzji określił jaki jest jej cel. Czynione przez skarżącego kasacyjnie interpretacje w tym przedmiocie nie znajdują uzasadnienia. Przeczą im także działania podejmowane przez Poczta Polską S.A., a także przedstawione przez ten podmiot w skardze kasacyjnej stanowisko.

Całkowicie bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a. W orzecznictwie wskazuje się, że zarzut ten jest uzasadniony jedynie, gdy pomiędzy tym uchybieniem a wynikiem postępowania sądownoadministracyjnego będzie istniał potencjalny związek przyczynowy. Do sytuacji, w której wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Dzieje się tak wówczas, gdy nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia (wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 937/19).

W przedmiotowej sprawie taka sytuacja nie występuje. Wyrok WSA zawiera wszystkie przewidziane prawem elementy, w tym wyjaśnienie podstawy faktycznej i prawnej wyroku. WSA obszernie wyjaśnił jakie przepisy zostały naruszone przez zaskarżoną decyzję, dokonał prawidłowej wykładni przepisów prawa i odniósł się do treści samej decyzji Prezesa Rady Ministrów. WSA nie pominął żadnych kluczowych okoliczności. W szczególności z treści uzasadnienia wynika, że Sąd miał na uwadze

⁵ Knysiak-Sudyka Hanna (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, LEX.

sytuację epidemiczną panującą w kraju. Uzasadnienie WSA jest kompleksowe i nie zawiera tego rodzaju błędów, jakie wskazuje skarżący kasacyjnie.

Nie można też zgodzić się z ostatnim z zarzutów, tj. z zarzutem naruszenia 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. 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.

Po pierwsze, zarzut ten jest nieprecyzyjny, albowiem skarżący kasacyjnie nie wskazuje dokładnie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, których naruszenia miały dopuścić się WSA. Określenie podstawy kasacyjnej musi być zawsze precyzyjne. Strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek podstawy takiej skargi szczegółowo uzasadnić, wskazując, które przepisy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy (m.in. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt II FSK 841/20). W ocenie RPO, wskazanie zarzutu naruszenia art. 227 i nast. k.p.c. nie spełnia powyższego standardu.

Po drugie, WSA w uzasadnieniu wyroku wskazał „o powstałych w związku z zaskarżoną decyzją wątpliwościach i niepewności co do możliwości prawnej przeprowadzenia wyborów wyłącznie w drodze korespondencyjnej świadczą publicznie wówczas wyrażane stanowiska wielu kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej, ich komitety wyborcze, partie polityczne i część społeczeństwa.” Nie można zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że są to okoliczności, które nie były powszechnie znane i wymagały przeprowadzenia dowodu. O wątpliwościach związanych z wyborami wypowiadały się praktycznie wszystkie media w kraju, informacje były także zamieszczane na portalach społecznościowych i szeroko komentowane, a wreszcie, jak wskazał WSA, o wątpliwościach związanych z powszechnymi wyborami korespondencyjnymi wypowiadali się kandydaci na urząd Prezydenta RP. Na kwestie te wskazywał również w swoich wystąpieniach i opiniach Rzecznik Praw Obywatelskich. Tym samym, nie jest możliwe, aby do skarżącego kasacyjnie te obiekcje nie dotarły.

Jeżeli, zaś chodzi o skutek gospodarczy zaskarżonej decyzji, to WSA wskazał, że nie jest on możliwy do oszacowania w dniu orzekania przez sąd. Jednak samo to stwierdzenie nie przesądza o naruszeniu przepisów postępowania, z uwagi na niezwrócenie się przez sąd

o informacje do właściwych organów, albowiem wiedza ta nie była sądowi niezbędna do wydania wyroku, gdyż nie była to główna podstawa dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

Mając na względzie powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/