



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29-04-2020 r.

Adam Bodnar

VII.511.26.2020.PKR

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

*za pośrednictwem*  
**Prezesa Rady Ministrów**  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa  
**ePUAP**

**Skarżący:**  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
REGON: 012093073

**Strona:**  
Poczta Polska S.A. w Warszawie (*dane  
w aktach postępowania*)

**Organ:**  
Prezes Rady Ministrów

### **Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r., poz. 627; dalej jako: ustawa o RPO), art. 8 § 1 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.).

## **Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarża:**

decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. (znak BPRM.4820.2.3.2020) polecającą Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

## **Zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca:**

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

### **a także:**

- **naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy**, tj. art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm.) poprzez uznanie, iż polecenie przekazania Poczcie Polskiej S.A. spisu wszystkich wyborców wyczerpuje przesłankę zapobiegania COVID-19.

W związku z powyższym, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U.

z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej jako: k.p.a.) Rzecznik **wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.**

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., **wnosi o wstrzymanie w całości wykonania zaskarżonej decyzji.**

Ponadto działając na podstawie art. 119 pkt 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

## **UZASADNIENIE**

### **1. Wprowadzenie**

W dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568) oraz w związku z art. 104 kpa polecił Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie realizację działań w celu 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 (dalej jako: decyzja lub decyzja Prezesa Rady Ministrów). Powyższa decyzja została zamieszczona na stronach internetowych samorządów terytorialnych w dniu 23 kwietnia 2020 r. wraz pismem Poczty Polskiej S.A., zobowiązującym samorzady do przekazania Poczcie Polskiej S.A. spisu wyborców.

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela,

określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących jednostkom. Niniejsza sprawa ma taki szczególny charakter, ponieważ stwarza zagrożenie dla praw obywatelskich, w odniesieniu do znaczącej większości polskich obywateli posiadających czynne prawo wyborcze.

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

Rzecznik Praw Obywatelskich, stojąc na straży praw i wolności obywatelskich, postanowił z tych powodów skorzystać z przysługujących mu uprawnień i zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego decyzję wydaną przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 16 kwietnia 2020 r.

## **2. Uzasadnienie zarzutu wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa**

Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., polecająca Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie rozpoczęcie przygotowań do organizacji wyborów prezydenckich w roku 2020 w trybie korespondencyjnym, została wydana na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji oraz w zw. z art. 104 kpa. Tymczasem w stanie prawnym obowiązującym na dzień 16 kwietnia 2020 r. Poczta Polska S.A. nie mogła realizować zadań publicznych związanych z organizacją wyborów korespondencyjnych na urząd Prezydenta RP w zakresie i w sposób wskazany w decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia br.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w dacie wydania decyzji, tj. w dniu 16 kwietnia 2020 r. obowiązywał rozdział 6a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.; dalej jako: k.w.), w którym przewidziano szczególne prawo niektórych wyborców (wyborców z niepełnosprawnościami, wyborców przebywających w obowiązkowej kwarantannie, izolacji, izolacji domowej oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia) do głosowania korespondencyjnego w wyborach, jednakże zastosowanie tych przepisów o głosowaniu korespondencyjnym zostało w okresie stanu epidemii wykluczone na mocy art. 102 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Co-2 (Dz. U. poz. 695) z dniem 18 kwietnia 2020 r., tj. z datą wejścia w życie tej ustawy.

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

Zgodnie z art. 187 § 2 k. w. to do zadań Krajowego Biura Wyborczego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendum w zakresie określonym w kodeksie oraz w innych ustawach. Natomiast wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają (art. 294 § 1 k. w.) Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze.

Zarówno treść decyzji administracyjnej, jak i analiza czynności podjętych przez Pocztę Polską S.A. po wydaniu przez Prezesa Rady Ministrów powołanego wyżej polecenia, wskazują, iż zamiarem organu nie było oparcie decyzji na przepisach prawa upoważniających do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych obowiązujących w dacie wydania

decyzji, tj. na podstawie przepisów przewidzianych w Kodeksie wyborczym. Tym samym Poczta Polska S.A., na podstawie zaskarżanej niniejszą skargą decyzji Prezesa Rady Ministrów, nie może wykonywać żadnych zadań związanych z powszechnymi wyborami korespondencyjnymi Prezydenta RP, gdyż brak jest podstawy prawnej dla tego typu działań. Wskazać przy tym trzeba, że za podstawę prawną z oczywistych względów nie może zostać uznana ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk senacki nr 99), która obecnie zgodnie z zasadami procesu ustawodawczego jest rozpatrywana przez Senat RP. Oczywistym jest, że zarówno z przepisów kpa, jak i z Konstytucji RP (art. 7 statuujący zasadę legalizmu, która nakazuje, by każdy organ władzy publicznej działał na podstawie i w granicach prawa) wynika, że organ stosujący prawo musi działać na podstawie już obowiązującego prawa, a nie na podstawie namiastki tego prawa jaką stanowi ustawa co prawda uchwalona przez Sejm, ale będąca w dalszym ciągu przedmiotem prac legislacyjnych Senatu. Porządek prawny nie przewiduje zatem możliwości wydania decyzji administracyjnej w oparciu o spodziewaną, na skutek dokonywanych kalkulacji politycznych, podstawę prawną, która może (lecz nie musi) stać się elementem systemu prawnego w przyszłości, po zakończeniu procesu legislacyjnego. Organy władzy publicznej nie mogą też wydawać decyzji administracyjnych w oparciu jedynie o oczekiwane kompetencje, które dany organ może ewentualnie uzyskać poprzez uchwalenie w przyszłości odpowiedniego ustawowego przepisu kompetencyjnego.

Z powyższego wynika, że Prezes Rady Ministrów wydał decyzję administracyjną z rażącym naruszeniem prawa, albowiem w dacie wydania tej decyzji nie istniała w systemie prawa podstawa prawna do wydania Poczcie Polskiej S.A. polecenia podjęcia przygotowania do zorganizowania wyborów Prezydenta RP w powszechnym trybie korespondencyjnym z uwagi na stan epidemii. Nadto, treść polecenia Prezesa Rady Ministrów zobowiązała Poczta Polską S.A. do przejęcia kompetencji zastrzeżonych na rzecz innych organów władzy publicznej, tj. organów wymienionych w Kodeksie wyborczym jako organów właściwych do przygotowania wyborów, co powoduje, że decyzja rażąco naruszyła prawo i była dla Poczty Polskiej S.A. niewykonalna w chwili jej wydania.

Należy również wskazać, że organizacja procesu wyborczego łączy się z działaniami dotyczącymi konstytucyjnych praw jednostki. Przeprowadzenie wyborów wiąże się m.in.

z przetwarzaniem danych osobowych wyborców. Warto zauważyć, że tego rodzaju działania w polskim porządku prawnym muszą być oparte na wyraźnej i precyzyjnej podstawie ustawowej (art. 51 Konstytucji RP). Zlecenie podjęcia i realizacji działań, obejmujących w ramach organizacji wyborów przetwarzanie danych osobowych wyborców, w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów, zawierającej polecenie skierowane do spółki akcyjnej, należy uznać za rażąco niezgodne w tymi standardami.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że podstawą stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu rażącego naruszenia prawa jest stwierdzenie, że decyzja ta pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a nadto, że skutkiem tego naruszenia jest powstanie – w następstwie wydania tej decyzji – sytuacji niemożliwej do zaakceptowania w praworządnym państwie (por. m.in. wyroki NSA z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 363/11; z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2668/16, z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 2217/170).

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że trwała niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. zachodzi wówczas, gdy czynności składające się na treść obowiązków i uprawnień zawartych w decyzji administracyjnej są niewykonalne "z przyczyn technicznych lub prawnych tkwiących w ich naturze" (por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II GSK 662/08). W istocie rzeczy niewykonalność decyzji administracyjnej z przyczyn prawnych mieści się w przesłance z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. [...]. Z kolei niewykonalność faktyczna oznacza brak możliwości wykonania decyzji z przyczyn technicznych [...]. Decyzji nie można uznać za niewykonalną tylko dlatego, iż jej wykonanie wywoła niekorzystne skutki ekonomiczne dla strony, spowoduje trudności w wykorzystaniu urządzeń technicznych lub wymaga znacznych nakładów finansowych" (por. wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1101/10).

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

### **3. Uzasadnienie naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy**

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przewiduje możliwość wydawania indywidualnych poleceń jednostkom samorządu terytorialnego, państwowym osobom prawnym czy przedsiębiorcom państwowym. W dacie wydania decyzji polecenia takie mógł wydawać wojewoda (art. 11 ust. 1), Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 11 ust. 2). Wydając polecenie, o którym mowa w ust. 2, z własnej inicjatywy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy (art. 11 ust. 2a). Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej (art. 11 ust. 2 zd. 2)<sup>1</sup>. Po dokonaniu nowelizacji 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 ustawą z dnia 16 kwietnia o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695), art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. otrzymał nowe brzmienie i obecnie polecenia może wydawać wojewoda (art. 11 ust. 1), Minister Zdrowia z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody (art. 11 ust. 2), Prezes Rady Ministrów (art. 11 ust. 3). Zarówno w pierwotnej wersji ustawy, jak i w zmienionej ustawie, polecenia te mogą być wydawane wyłącznie „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. weszła w życie 18 kwietnia 2020 r. Wskazać trzeba, iż w związku z nadaniem nowego brzmienia artykułowi 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r., w artykule tym nie znajduje się już przepis art. 11 ust. 2a.

Polecenie Poczcie Polskiej S.A. rozpoczęcia przygotowań do wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym dla wszystkich osób uprawnionych do głosowania, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie wyczerpuje przesłanki zapobiegania epidemii COVID-

---

<sup>1</sup> Art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. Z 2020 r. poz. 374, 568



19, w szczególności zważywszy na to, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują ani powszechnego, ani ograniczonego głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP. Polecenie to nie może więc stanowić podstawy dla podjęcia żadnych działań w tym przedmiocie przez Poczta Polską S.A.<sup>2</sup>

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

#### **4. Uzasadnienie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji**

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi również o wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów w całości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, utrzymywanie stanu, w którym Prezes Rady Ministrów wydaje polecenia zobowiązujące inne podmioty do realizacji zadań, które zostały zastrzeżone dla innych organów publicznych, w związku z rolą jaka została im przyznana w procesie wyborczym, prowadzi do podważenia fundamentów państwa prawa i zasad rządzących procesem wyborczym. Próba obejścia przepisów ustawowych poprzez akt administracyjny może zmierzać do wytworzenia nowego, niezgodnego z obowiązującym prawem standardu.

Przesłanką do zastosowania przez Sąd art. 61 § 3 p.p.s.a. i wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji jest poważna i realna obawa, że – na skutek wykonywania zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów – dojdzie m.in. do spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, które – raz zaistniałe – spowodują istotną lub trwałą zmianę rzeczywistości, w której

---

<sup>2</sup> A. Barczak-Oplustil, W. Górowski, M. Małecki i inni, *Opinia w sprawie przekazywania spisów wyborców Poczcie Polskiej S.A. celem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w stanie prawnym na dzień 23 kwietnia 2020 r.*, <https://kipk.pl/dokumenty/opiniaspiswyborcow.pdf>, (dostęp: 24 kwietnia 2020 roku).

poważnego uszczerbku doznają chronione konstytucyjnie prawa obywatelskie. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że chodzi o takie skutki, w przypadku których powrót do stanu poprzedniego może nastąpić tylko po dłuższym czasie lub przy stosunkowo dużym nakładzie sił i środków (postanowienie NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II FSK 182/10). W tym przypadku w ocenie Rzecznika taka właśnie sytuacja ma miejsce – utrzymywanie w systemie prawnym zaskarżonej decyzji Prezesa Rady Ministrów i sytuacji, w której centralny organ władzy publicznej wydając polecenie operatorowi pocztowemu, nadając mu *de facto* uprawnienia zastrzeżone dla innych organów będących częścią procesu wyborczego, może w sposób nieodwracalny zmienić dotychczasowe zasady przeprowadzania wyborów w Rzeczypospolitej Polskiej, tym samym ewentualne wykonanie tej decyzji w sposób zasadniczy może wpłynąć na prawną ocenę ważności wyborów.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwagi na potrzebę ochrony praw obywatelskich, wnosi jak na wstępie.

Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/-podpisano elektronicznie/