



## PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 27 maja 2020 r.

BPRM.31.12.53.2020(2)

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.) oraz w związku z art. 11 ust. 3, ust. 4 i ust. 6 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, z późn. zm.) po rozpatrzeniu wniosku:

#### Gminy Mosina

o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak: BPRM.4820.2.3.2020, w przedmiocie wydania polecenia Poczcie Polskiej S.A. z siedzibą przy ul. Rodziny Hiszpańskich 8, 00-940, Warszawa, wpisanej do rejestru przedsiębiorców przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod nr KRS: 0000334972, NIP: 525-000-73-13 – 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 i kadrowych,

**umarzam postępowanie.**

### UZASADNIENIE

W dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 11 ust. 2, w związku

z art. 11 ust. 2a, ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn. zm.) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.), wydał decyzję znak: BPRM.4820.2.3.2020, w przedmiocie polecenia Poczty Polskiej S.A. z siedzibą przy ul. Rodziny Hiszpańskich 8, 00-940 Warszawa, wpisanej do rejestru przedsiębiorców przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod nr KRS: 0000334972, NIP: 525-000-73-13 – 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 i kadrowych.

Pismem z dnia 27 kwietnia 2020 r. Gmina Mosina wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak: BPRM.4820.2.3.2020. We wniosku podniesiono m.in., że ww. decyzja dotyczy interesu prawnego wnioskodawcy.

Kwestia ustalenia istnienia interesu prawnego wnioskodawcy ma w przedmiotowej sprawie fundamentalne znaczenie, determinuje, bowiem możliwość merytorycznego rozpatrzenia przez organ złożonego wniosku. W ocenie Prezesa Rady Ministrów Gmina Mosina nie posiada statusu strony w postępowaniu dotyczącym decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak: BPRM.4820.2.3.2020, nie posiada, bowiem w tym zakresie interesu prawnego. Zgodnie z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego stroną jest, bowiem tylko ten, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Na wstępie należy pokreślić, iż samo pojęcie interesu prawnego, kluczowe dla oceny istnienia legitymacji procesowej danego podmiotu, zostało poddane w literaturze szerokiej analizie. Jest to pojęcie otwarte (nieostre), zatem szczegółowe ustalenie jego treści zależy od konkretnych okoliczności danej sprawy i jest pozostawione organowi rozstrzygającemu tę sprawę – patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2011 r. (I OSK 1278/10). Z kolei zgodnie z komentarzem J. Hausnera, za utrwalone można przy tym uznać stanowisko, wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7

listopada 2017 r. (I OSK 982/17), zgodnie z którym „interes prawny strony musi wynikać z przepisu prawa materialnego, stanowiącego podstawę ustalenia praw lub obowiązków w sprawie będącej przedmiotem postępowania. Musi, więc istnieć norma prawa przewidująca – w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do konkretnego podmiotu – możliwość wydania wobec niego decyzji. Od tak pojmowanego interesu prawnego odróżnia się natomiast interes faktyczny, polegający na tym, że dany podmiot jest wprawdzie zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa”. Tymczasem przedmiotowa decyzja ani nie została wprost skierowana do Gminy Mosina, ani nie nakłada na nią żadnych praw ani obowiązków.

Analogicznie w wyroku z dnia 26 września 2019 r. (I OSK 178/18) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „pojęcie strony w rozumieniu KPA może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego. Pojęcie „strony” jest kategorią prawa materialnego. Oznacza to, że interes prawny uprawniający do wszczęcia postępowania i bycia w nim stroną musi znajdować oparcie w przepisach prawa materialnego powszechnie obowiązującego. Nie wystarczy wewnętrzne przekonanie danego podmiotu w tym zakresie, które zwykle wiąże się z interesem faktycznym, a nie prawnym”. W tym miejscu należy także przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 1993 r. (I SA 1719/92), w uzasadnieniu, którego wskazano, iż: „interes prawny jest kategorią normatywną, mającą swe źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy i stanowiących podstawę prawną jej rozstrzygnięcia, zarazem ściśle związaną z przedmiotem prowadzonego postępowania”. Należy również podkreślić, iż zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 czerwca 2019 r. (II SA/Bk 245/19) „postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w tym postępowaniu wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach i obowiązkach tej osoby lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby”. Jak wykazano powyżej, sytuacja taka w odniesieniu do Gminy Mosina nie miała – w kontekście przedmiotowej decyzji – miejsca.

Biorąc pod uwagę powyższe należy także wskazać, iż decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak: BPRM.4820.2.3.2020, wydana została na podstawie art. 11 ust. 2 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, zgodnie, z którym (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania ww. decyzji), Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po

poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki mógł, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Przepisy art. 11 ww. ustawy określają tryb postępowania w przypadku poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z tym przepisem Prezes Rady Ministrów nałożył przedmiotową decyzją polecenie realizacji wskazanego zadania konkretnemu, zindywidualizowanemu podmiotowi – tj. Poczcie Polskiej S.A. W treści decyzji, zgodnie z przepisami ustawy, wskazano ministra właściwego do zawarcia stosownej umowy oraz zawarto uzasadnienie dla wydawanego polecenia, zgodnie, z którym „realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19, poprzez zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym. Niniejsze zadanie jest podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach”.

Przedmiotowa decyzja Prezesa Rady Ministrów została skierowana wyłącznie do Poczty Polskiej S.A. i wyłącznie na Poczta Polska S.A. nakłada zadania i obowiązki. Nie dotyczy natomiast interesu prawnego Gminy Mosina – w żadnym punkcie nie została, bowiem skierowana do Gminy Mosina ani też nie nakłada na nią żadnych praw, ani obowiązków.

Przedmiotowa decyzja dotyczy bezsprzecznie działań o charakterze wewnętrznym, jakie powinien powziąć podmiot, do którego została ona skierowana – czyli Poczta Polska S.A. Adresat decyzji został zobligowany do odpowiedniego przygotowania swej wewnętrznej struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materialnych i kadrowych. Przedmiotowa decyzja nie uprawniała natomiast Poczty Polskiej S.A. do podejmowania jakichkolwiek działań o charakterze władczym wobec podmiotów zewnętrznych. Oczywistym jest, bowiem, że uprawnienie do podejmowania takich działań musi, wynikać z przepisów powszechnie obowiązujących, nie zaś z decyzji organu administracji publicznej.

W konsekwencji Poczta Polska S.A., realizując polecenie z art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695, z późn. zm.) – zgodnie, z którym operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne

do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej – bezpodstawnie powołała się również na przedmiotową decyzję Prezesa Rady Ministrów. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, art. 99 stanowił, jednakże jedyną i bezpośrednią podstawę do wystąpienia o przedmiotowe dane, zaś powołanie się przez Poczta Polska S.A. dodatkowo na przedmiotową decyzję nie było w tym kontekście ani konieczne, ani prawidłowe. Jak wskazano powyżej, przedmiotowa decyzja nie rodzi, bowiem żadnych praw i obowiązków dla podmiotów innych, niż Poczta Polska S.A. Sam fakt zbędnego powołania się przez Poczta Polska S.A., podczas kontaktów z Gminą Mosina, także na przedmiotową decyzję – nie oznacza jednakże uzyskania przez ten podmiot statusu strony.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem „stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 KPA, następuje w formie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 KPA. W uzasadnieniu sąd wskazał na wypowiedzi judykatury, konsekwentnie akceptujące tezę, że ustalenie interesu prawnego osoby uczestniczącej w postępowaniu administracyjnym następuje ostatecznie w wyniku konkretyzacji właściwego przepisu prawa materialnego. Przymiot strony uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim procesowym żądaniem”. Taki pogląd przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale w składzie 7 sędziów z dnia 5 lipca 1999 r. (OPS 16/98, ONSA 1999, Nr 4, poz. 119). Stanowisko to potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 17 października 2019 r. (II SA/Rz 932/19) w którym (przywołując wprost ww. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego) stwierdził, że: „zakres zastosowania art. 134 KPA nie obejmuje stwierdzenia przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 KPA. Takie stwierdzenie następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 KPA, nie zaś w formie postanowienia wydanego na podstawie art. 134 KPA”.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów nie znalazł podstaw uzasadniających wstrzymanie wykonalności przedmiotowej decyzji. Należy wskazać, że Prezes Rady Ministrów miał swobodę oceny w tym aspekcie, gdyż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2018 r. (II OSK 408/18) „przepis art. 135 k.p.a. pozwala organowi odwoławczemu na wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji, jeżeli przemawiają za tym „uzasadnione przypadki”, co należy do uznania tego organu”. W analizowanej sprawie taki „uzasadniony przypadek” nie nastąpił, w szczególności z uwagi na fakt niedojścia do skutku wyborów prezydenckich w pierwotnie ustalonej na 10 maja 2020

r. dacie. W takich okolicznościach wstrzymywanie natychmiastowego wykonania decyzji należało uznać za bezprzedmiotowe.

Tym samym należało orzec, jak na wstępie.

### POUCZENIE

Strona może, na podstawie art. 52 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn zm.), skierować do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów, skargę na decyzję w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Wpis od skargi wynosi 200 zł (§ 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 2193, z późn. zm.).

*M. Morawiec*

Otrzymują:

1) Gmina Mosina;

2) a/a

Do wiadomości:

1) Poczta Polska S.A.