

## **UCHWAŁA**

### **SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia ... 2021 r.

**w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego**

Na podstawie art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946.), art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024) oraz art. 136a Regulaminu Sejmu RP (M.P. z 2021 r. poz. 483) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwala, co następuje:

#### **Art. 1**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Komisję Śledczą do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, zwaną dalej „Komisją”.

#### **Art. 2**

Do zakresu działania Komisji należy zbadanie i ocena prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku

z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, w szczególności w odniesieniu do działań, zaniedbań i zaniechań następujących organów i instytucji publicznych:

- 1) Prezesa Rady Ministrów;
- 2) Członków Rady Ministrów w tym w szczególności:
  - a) ministra właściwego do spraw aktywów państwowych,
  - b) ministra właściwego do spraw administracji i do spraw wewnętrznych oraz podległych im funkcjonariuszy publicznych.

### **Art. 3**

W skład Komisji wchodzi 9 członków.

### **Art. 4**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

## Uzasadnienie

Zgodnie z art. 111 Konstytucji RP, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Komisja śledcza jest jedną z form kontroli parlamentarnej występujących w większości państw demokratycznych, bez względu na przyjęty system rządowy. Komisje śledcze określa się (...) jako organy pomocnicze, powoływane do kontroli rządu i administracji w drodze samodzielnego ustalenia faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a w szczególności ustalenia odpowiedzialności za zachodzące w tej dziedzinie nieprawidłowości. Do istotnych elementów tej instytucji należą szczególne uprawnienia w zakresie badania stanu faktycznego. Obejmują one prawo wzywania i przesłuchiwania świadków, przy zastosowaniu przepisów procedury karnej. Komisje śledcze mogą m.in. wzywać i przesłuchiwać osoby, które nie pełnią funkcji w organach władzy państwowej. Celem działania komisji jest ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, określonej przez parlament, a ustalenia te znajdują swój wyraz w przygotowaniu sprawozdania” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r. K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41).

Projektodawcy wnoszą o zbadanie prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego. Po przeprowadzonych czynnościach przez Najwyższej Izby Kontroli oraz skierowanych w wyniku kontroli zawiadomień do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów, Sejm w ocenie projektodawców powinien wykorzystać swoje uprawnienia kontrolne w celu dokładnego zbadania nieprawidłowości i zaniechań w tym zakresie.

Jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli: “Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. – polecające Poczcie Polskiej S.A. i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. podjęcie realizacji działań, których istota zmierzała do przygotowania przeprowadzenia

wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym - zostały sporządzone w oparciu o projekty przygotowane w Ministerstwie Aktywów Państwowych i będące przedmiotem prac w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie przedstawione do podpisu Prezesa Rady Ministrów przez Szefa KPRM, mimo że:

- w świetle obowiązujących (w dniu ich wydania) przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych;
- opinie Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP wyrażały istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania tych decyzji;
- w KPRM nie posiadano analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PPS.A. oraz przez PWPW S.A. poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, choć ich wykonanie łączyło się z poniesieniem wydatków z budżetu państwa.

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane w oparciu o art. 11 ust. 2 w związku z ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej oraz w związku z art. 104 Kpa. Przepisy te stanowiły formalną podstawę do wydania przedmiotowych decyzji, jednak we wskazanej dacie nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która upoważniała do wydania poleceń o wskazanej w nich treści, de facto wyłączających stosowanie norm Kodeksu wyborczego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności i hierarchią źródeł prawa, wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych dla określonych organów (w przypadku organów wyborczych PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych) mogło bowiem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy, nie zaś decyzją administracyjną. Przepisy ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, umożliwiające przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Tak więc w okresie od 16 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r. brak było podstawy prawnej do wydania decyzji polecających przeprowadzenie powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym.  
(...)

Po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w KPRM nie monitorowano realizacji tych decyzji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Tymczasem ustalenia kontroli wykazały, że Minister Spraw Wewnętrznych oraz Minister Aktywów Państwowych nie wywiązali się z poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wbrew wyraźnym obowiązkom wskazanym w tych decyzjach: Minister SWiA nie zawarł z PWPW S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby pakietów wyborczych, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP. Minister SWiA podjął wprawdzie działania w celu uzgodnienia z PWPW S.A. warunków realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020, ale nie wyszły one poza etap roboczych konsultacji, zaś przekazany przez PWPW S.A. projekt umowy, z powodu braku działań ze strony MSWiA, nie był przedmiotem dalszych prac. W trakcie kontroli MSWiA nie przedstawiło żadnych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz lub opinii, wskazujących na brak konieczności realizacji polecenia zawartego w ww. decyzji (w szczególności obowiązku zawarcia umowy nie wyłączyło nawiązanie stosunku prawnego, jaki zaistniał pomiędzy PWPW S.A. i PP S.A.). Zdaniem NIK, działania Ministra SWiA w powyższym zakresie były nierzetelne, a negatywne skutki jego zaniechań poniosła PWPW S.A.

Minister AP nie zawarł z PP S.A. umowy określającej niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym (w szczególności w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materiałowych, kadrowych). Jakkolwiek Minister AP wielokrotnie zapewniał PP S.A. o gotowości podpisania umowy, to zapewnienia te świadczą o nierzetelnej i niekonsekwentnej współpracy, bowiem wraz z nimi Minister AP nie komunikował PP S.A. swoich wątpliwości prawnych lub faktycznych co do możliwości zawarcia z nią umowy, ani nie wskazywał na możliwe ryzyko niepodpisania umowy dotyczącej refundacji kosztów. Zdaniem NIK, działania Ministra AP w powyższym zakresie były nierzetelne, a negatywne skutki jego zaniechań poniosła PP S.A. PWPW S.A. oraz PP S.A. podjęły niezbędne działania zmierzające do wykonania poleceń zawartych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020, mimo niezawarcia umów z ww. ministrami, a także pomimo że polecenia zawarte we

wskazanych decyzjach były sformułowane w sposób ogólnikowy, zaś –jak podano wcześniej –obowiązujące w dniu wydania decyzji przepisy prawa powierzały kompetencje w zakresie organizacji wyborów innym podmiotom. Zarówno PWPW S.A., jak i PP S.A., jako strony decyzji administracyjnej miały możliwość wystąpienia o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia. NIK negatywnie ocenia zaniechanie działań w celu uzyskania przez te Spółki jednoznacznego określenia zadań i obowiązków, skutkowało to bowiem tym że oba podmioty na własne ryzyko podjęły się i przystąpiły do realizacji zadań wskazanych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r., bez określenia ich szczegółowych warunków i zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów, tj. bez zabezpieczenia środków na ich wykonanie. Ze względu na niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania – odpowiednio przez MSWiA oraz MAP – PWPW S.A. i PP S.A. pokryły wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r. ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, NIK oceniła negatywnie z punktu widzenia gospodarności. Jakkolwiek Spółki nie mogły uchylić się od realizacji ww. decyzji ze względu na nadany im rygor natychmiastowej wykonalności, a działając w zaufaniu do organów państwa, miały prawo zakładać, że zgodnie z treścią decyzji sfinansowanie kosztów ich realizacji nastąpi z części budżetu państwa, której dysponentem był właściwy minister, to powinny one były dążyć do formalnego doprecyzowania warunków i zakresu realizowanych zadań oraz zabezpieczenia środków na ich wykonanie.

NIK zauważa ponadto, że:

- w trakcie konsultacji prowadzonych w związku z przygotowywaniem projektów sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów MAP faktycznie zaakceptowało opracowane – we współpracy z PWPW S.A. – wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia, które miało określić ich wygląd nie został jeszcze zakończony. Zdaniem NIK, akceptacja do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z PWPW S.A. nie miała podstawy prawnej i była działaniem nierzetelnym, gdyż nie uwzględniała m.in. ryzyka zmiany ich kształtu w trakcie trwającego procesu legislacyjnego, co

spowodowałyby niemożność wykorzystania już wydrukowanych pakietów wyborczych i konieczność druku nowych;

- działania PP S.A. w zakresie pozyskania i przetwarzania danych osobowych wyborców były nielegalne. PP S.A., nie mając ustawowej podstawy prawnej, wystąpiła o przekazanie: danych z rejestru PESEL do Ministra Cyfryzacji oraz danych ze spisów wyborców do organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie, w okresie od 24 kwietnia do 9 maja 2020 r., uzyskane w ten sposób dane przetwarzała. Zdaniem NIK było to sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust.1 RODO.

NIK stwierdza, że działania podjęte przez kontrolowane podmioty (organy państwa oraz Spółki), bazując na prawnie wadliwych decyzjach z 16 kwietnia 2020 r. skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem ze Skarbu Państwa kwoty 56450406,16 zł oraz powstaniem szkody finansowej w PP S.A. i PWPW S.A. Zdaniem NIK nawet sytuacje ekstraordynaryjne, takie jak stan epidemii, nie powinny stanowić powodu do odstąpienia od konstytucyjnej zasady praworządności i od poszukiwania rozwiązań zapewniających gospodarne wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań państwa.”

Pełna informacja pokontrolna Najwyższej Izby Kontroli „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego” została załączona do niniejszego uzasadnienia.

Przedstawiane wydarzenia oraz podmioty podlegające badaniu w brzmieniu ustalonym w projekcie spełniają warunki postawione przez Trybunał Konstytucyjny: „sprawa podlegająca badaniu przez komisję śledczą powinna: dotyczyć działalności organów i instytucji publicznych wyraźnie poddanych przez Konstytucję i ustawy kontroli Sejmu; odnosić się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności; „istnieć obiektywnie”; być określona, tzn. stanowić zbiór okoliczności wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji; być określona poprzez cel, który ma zostać zrealizowany w trakcie śledztwa sejmowego (Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 160).

Wskazując na powyższe, projektodawcy przekładają Wysokiej Izbie projekt uchwały w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego.





KAP.430.015.2021

Nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**Działania wybranych podmiotów  
w związku z przygotowaniem wyborów  
powszechnych na Prezydenta  
Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych  
na dzień 10 maja 2020 r.  
z wykorzystaniem głosowania  
korespondencyjnego**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

*B. Skwarka*

Bogdan Skwarka

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

*M. Banaś*

Marian Banaś

Warszawa, dnia 23. 04. 2024

Najwyższa Izba Kontroli  
Ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ .....</b>	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>6</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA .....</b>	<b>8</b>
<b>3. SYNTEZA .....</b>	<b>11</b>
<b>4. WNIOSKI .....</b>	<b>18</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....</b>	<b>19</b>
5.1. DZIAŁANIA PODJĘTE W KPRM NA RZECZ PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R., W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM .....	19
5.2. WYKONYWANIE PRZEZ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI ORAZ MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH ZADAŃ W ZAKRESIE ORGANIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.....	31
5.3. WSPÓŁPRACA MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH Z INNYMI PODMIOTAMI W ZAKRESIE PRZYGOTOWANIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W 2020 R.....	39
5.4. REALIZACJA PRZEZ PP S.A. ZADAŃ NAŁOŻONYCH DECYZJĄ Z 16 KWIETNIA 2020 R.....	40
5.5. REALIZACJA PRZEZ PWPW S.A. ZADAŃ NAŁOŻONYCH DECYZJĄ Z 16 KWIETNIA 2020 R. ....	53
<b>6. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>60</b>
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE .....	60
6.2. KALENDARIUM ZDARZEŃ .....	64
6.3. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH .....	68
6.4. WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	76
6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI .....	77

# WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>Kodeks wyborczy</b>	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy <sup>1</sup>
<b>Kpa</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego <sup>2</sup>
<b>RODO</b>	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE <sup>3</sup>
<b>ufp</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>4</sup>
<b>ustawa antycovidowa</b>	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 <sup>5</sup>
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>6</sup>
<b>ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia</b>	ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS CoV 2 <sup>7</sup>
<b>ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów</b>	ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. <sup>8</sup>
<b>decyzja BPRM.4820.2.3.2020</b>	decyzja Prezesa Rady Ministrów nr BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r., skierowana do Poczty Polskiej S.A.
<b>decyzja BPRM.4820.2.4.2020</b>	decyzja Prezesa Rady Ministrów nr BPRM.4820.2.4.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r., skierowana do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A.
<b>decyzje z 16 kwietnia 2020 r.</b>	decyzja Prezesa Rady Ministrów BPRM.4820.2.3.2020 i decyzja BPRM.4820.2.4.2020
<b>GIS</b>	Główny Inspektorat Sanitarny
<b>KBW</b>	Krajowe Biuro Wyborcze

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1319.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L z 04.05.2016 r. Nr 119 s. 1, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

<sup>5</sup> Dz. U. poz. 1842, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 695, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 827. Ustawa uchylona z dniem 2 czerwca 2020 r. przez art. 27 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. poz. 979).

<b>KPRM</b>	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
<b>MAP</b>	Ministerstwo Aktywów Państwowych
<b>Minister AP</b>	Minister Aktywów Państwowych
<b>Minister SWiA</b>	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
<b>MSWiA</b>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
<b>MZ</b>	Ministerstwo Zdrowia
<b>pakiet wyborczy</b>	Na pakiet wyborczy składa się: karta do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania
<b>PG RP</b>	Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
<b>PKW</b>	Państwowa Komisja Wyborcza
<b>Prezes RM, PRM</b>	Prezes Rady Ministrów
<b>PP S.A.</b>	Poczta Polska Spółka Akcyjna
<b>Prezydent RP</b>	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
<b>PWPW S.A.</b>	Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych Spółka Akcyjna
<b>Szef KPRM</b>	Minister – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
<b>UKE</b>	Urząd Komunikacji Elektronicznej
<b>UOKiK</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania podjęte w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, były prawidłowo realizowane i czy doprowadziły do przygotowania i przeprowadzenia tych wyborów w trybie korespondencyjnym?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Prezes RM posiadał uprawnienia do podjęcia działań na rzecz przygotowania i realizacji wyborów Prezydenta RP, zarządzonych na 10 maja 2020 r., w trybie korespondencyjnym?
2. Czy Minister AP prawidłowo wykonywał zadania w zakresie organizacji wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r., polecane w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego?
3. Czy Minister AP oraz Minister SWiA współpracowali z innymi podmiotami w zakresie realizacji polecenia zawartego w decyzji Prezesa RM?
4. Czy podejmowane przez PP S.A. oraz PWPW S.A. działania w związku z przygotowaniem wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym były legalne, gospodarne, celowe i rzetelne?

**Jednostki kontrolowane**  
KPRM, MAP, MSWiA, PP S.A.  
PWPW S.A.

## Okres objęty kontrolą

Od 5 lutego 2020 r. (data postanowienia Marszałka Sejmu RP o ogłoszeniu daty wyborów na Prezydenta RP) do dnia zakończenia czynności kontrolnych

Marszałek Sejmu RP, w postanowieniu z dnia 5 lutego 2020 r., wyznaczyła datę wyborów Prezydenta RP na dzień 10 maja 2020 r.<sup>9</sup>.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała, w dniu 11 marca 2020 r., epidemię choroby COVID-19, wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2, za pandemię<sup>10</sup>. W Polsce pierwszy przypadek zarażenia tym wirusem stwierdzono 4 marca 2020 r. Minister Zdrowia, w drodze rozporządzeń, wprowadził na terenie Polski, w okresie od 14 do 20 marca 2020 r. stan zagrożenia epidemicznego<sup>11</sup>, a od 20 marca 2020 r. stan epidemii<sup>12</sup>.

Ustawa antycovidowa weszła w życie 8 marca 2020 r. i umożliwiła użycie w walce z koronawirusem i jego skutkami środków administracyjnych, budżetowych i epidemiologicznych. Na mocy nowelizacji tej ustawy, dokonanej 31 marca 2020 r.<sup>13</sup>, wprowadzono zmiany m.in. przepisów Kodeksu wyborczego. Rozszerzony został katalog osób mogących wziąć udział w wyborach przeprowadzanych metodą korespondencyjną. Oprócz osób niepełnosprawnych, prawo to otrzymali wyborcy *podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych*, a także ci *którzy najpóźniej w dniu wyborów skończyli 60 lat*<sup>14</sup>.

Decyzjami z 16 kwietnia 2020 r. Prezes RM polecił PP S.A. i PWPW S.A. podjęcie realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na:

- w przypadku PP S.A. – *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 materiałowych, kadrowych*. Jak określono w decyzji działania te miały zostać sfinansowane z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z Poczta Polska Spółka Akcyjna (minister do spraw aktywów państwowych został wyznaczony w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 jako odpowiedzialny za zawarcie tej umowy);
- w przypadku PWPW S.A. – *wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.* Jak określono w decyzji działania te miały zostać sfinansowane z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 184.

<sup>10</sup> *Coronavirus: COVID-19 Is Now Officially A Pandemic. WHO Says*, NPR.org [dostęp 2020-03-11] (ang.).

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.). Rozporządzenie uchylone z dniem 20 marca 2020 r. przez § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).

<sup>14</sup> Art. 40 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

*Spółka Akcyjna* (minister właściwy do spraw wewnętrznych został wyznaczony w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 jako odpowiedzialny za zawarcie tej umowy).

Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP, zarządzonych w 2020 r., jako projekt poselski (druk 328), wpłynęła do Sejmu 6 kwietnia 2020 r. i tego dnia została uchwalona przez Sejm RP oraz przekazana Marszałkowi Senatu RP. Senat RP 5 maja 2020 r. przekazał swoje stanowisko, w którym wniósł o odrzucenie ustawy. Sejm RP, na posiedzeniu 7 maja 2020 r., odrzucił uchwałę Senatu RP. W dniu 8 maja 2020 r. ustawa została przekazana do podpisu do Prezydenta RP, który w tym samym dniu ją podpisał. Następnie ustawa została opublikowana i weszła w życie z dniem 9 maja 2020 r. Przepis art. 3 ust. 1 tej ustawy stanowił, że *Operator wyznaczony<sup>15</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (...), zwany dalej „operatorem wyznaczonym”, zapewnia w przypadku głosowania w kraju, w terminie przypadającym od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania, doręczenie pakietu wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy wskazany w części A spisu wyborców, o którym mowa w art. 26 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (...).*

Akty wykonawcze do tej ustawy w postaci rozporządzeń miał wydać Minister Aktywów Państwowych.

W terminie wyznaczonym przez Marszałek Sejmu RP, tj. 10 maja 2020 r. wybory Prezydenta RP nie odbyły się. PKW, w uchwale nr 129/2020<sup>16</sup>, stwierdziła, że *w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., brak było możliwości głosowania na kandydatów. Fakt ten równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów.*

Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu<sup>17</sup>, która weszła w życie z dniem 1 września 2020 r., wprowadziła do ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia przepis art. 117a ust. 1, w myśl którego podmioty, które zrealizowały polecenie związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., z możliwością głosowania korespondencyjnego, *mogą wystąpić do Szefa Krajowego Biura Wyborczego o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów, związanych bezpośrednio z realizacją polecenia.*

Kalendarium zdarzeń stanowi załącznik nr 6.2. do informacji o wynikach kontroli.

Kontrola została przeprowadzona w jednostkach, które zostały zaangażowane w proces przygotowania i organizacji wyborów Prezydenta RP, zarządzonych na 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, tj. w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Aktywów Państwowych, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Poczcie Polskiej S.A., Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A.

<sup>15</sup> Tj. Poczta Polska S.A.

<sup>16</sup> Uchwała nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 473).  
[https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1589173994\\_uchwala-nr-129.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1589173994_uchwala-nr-129.pdf)

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 1493.

## 2. OCENA OGÓLNA

Prawidłowość wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

### **NIK negatywnie ocenia proces przygotowania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego.**

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. – polecające PP S.A. i PWPW S.A. podjęcie realizacji działań, których istota zmierzała do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym – zostały sporządzone w oparciu o projekty przygotowane w MAP i będące przedmiotem prac w KPRM, a następnie przedstawione do podpisu Prezesa Rady Ministrów przez Szefa KPRM, mimo że:

- w świetle obowiązujących (w dniu ich wydania) przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych<sup>18</sup>;
- opinie Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP wyrażały istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania tych decyzji;
- w KPRM nie posiadano analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. oraz przez PWPW S.A. poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, choć ich wykonanie łączyło się z poniesieniem wydatków z budżetu państwa<sup>19</sup>.

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane w oparciu o art. 11 ust. 2 w związku z ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej oraz w związku z art. 104 Kpa. Przepisy te stanowiły formalną podstawę do wydania przedmiotowych decyzji, jednak we wskazanej dacie nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która upoważniała do wydania poleceń o wskazanej w nich treści, *de facto* wyłączających stosowanie norm Kodeksu wyborczego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności<sup>20</sup> i hierarchią źródeł prawa, wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych dla określonych organów (w przypadku organów wyborczych PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych) mogło bowiem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy, nie zaś decyzją administracyjną<sup>21</sup>.

Przepisy ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, umożliwiające przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Tak więc w okresie od 16 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r. brak było podstawy prawnej

<sup>18</sup> Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, w tym czasie: PKW była stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 § 1); KBW zapewniało obsługę PKW, komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach, w szczególności zapewniało warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne, związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach (art. 187 § 1 i 2); wybory Prezydenta RP przeprowadzały: PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze (art. 294 § 1); PKW po sporządzeniu listy kandydatów, zarządzała wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewniała dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (art. 307).

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

<sup>20</sup> Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi: *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

<sup>21</sup> Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt VII SA/Wa 992/20), w którego uzasadnieniu wskazano, że art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej nie pozwalała na takie działanie, które w rzeczywistości stanowiło niedopuszczalną prawnie zmianę Kodeksu wyborczego, a to, że organ został upoważniony do wydawania poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 nie jest równoznaczne z tym, że został upoważniony do zmiany obowiązującego prawa przez określenie (w drodze decyzji administracyjnej) innej, niż PKW osoby, jako uprawnionej do jakichkolwiek czynności w zakresie przygotowania wyborów prezydenckich. Według stanu na dzień podpisania Informacji wyrok ten był nieprawomocny.



do wydania decyzji polecających przeprowadzenie powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym.

W tym stanie rzeczy wydanie decyzji z 16 kwietnia 2020 r. należało ocenić negatywnie<sup>22</sup>.

Monitorowanie w KPRM realizacji poleceń zawartych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r.

Po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w KPRM nie monitorowano realizacji tych decyzji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Tymczasem ustalenia kontroli wykazały, że Minister SWiA oraz Minister AP nie wywiązali się z poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wbrew wyraźnym obowiązkom wskazanym w tych decyzjach:

Niewywiązanie się Ministra SWiA z obowiązku zawarcia umowy z PWPW S.A.

- Minister SWiA nie zawarł z PWPW S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby pakietów wyborczych, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP. Minister SWiA podjął wprawdzie działania w celu uzgodnienia z PWPW S.A. warunków realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020, ale nie wysłał one poza etap roboczych konsultacji, zaś przekazany przez PWPW S.A. projekt umowy, z powodu braku działań ze strony MSWiA, nie był przedmiotem dalszych prac. W trakcie kontroli MSWiA nie przedstawiło żadnych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz lub opinii, wskazujących na brak konieczności realizacji polecenia zawartego w ww. decyzji (w szczególności obowiązku zawarcia umowy nie wyłączyło nawiązanie stosunku prawnego, jaki zaistniał pomiędzy PWPW S.A. i PP S.A.). Zdaniem NIK, działania Ministra SWiA w powyższym zakresie były nierzetelne, a negatywne skutki jego zaniechań poniosła PWPW S.A.

Niewywiązanie się Ministra AP z obowiązku zawarcia umowy z PP S.A.

- Minister AP nie zawarł z PP S.A. umowy określającej niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym (w szczególności w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materiałowych, kadrowych). Jakkolwiek Minister AP wielokrotnie zapewniał PP S.A. o gotowości podpisania umowy, to zapewnienia te świadczą o nierzetelnej i niekonsekwentnej współpracy, bowiem wraz z nimi Minister AP nie komunikował PP S.A. swoich wątpliwości prawnych lub faktycznych co do możliwości zawarcia z nią umowy, ani nie wskazywał na możliwe ryzyko niepodpisania umowy dotyczącej refundacji kosztów. Zdaniem NIK, działania Ministra AP w powyższym zakresie były nierzetelne a negatywne skutki jego zaniechań poniosła PP S.A.

Skutki niezawarcia umowy przez Ministra AP z PP S.A. i Ministra SWiA z PWPW S.A.

PWPW S.A. oraz PP S.A. podjęły niezbędne działania zmierzające do wykonania poleceń zawartych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020, mimo niezawarcia umów z ww. ministrami, a także pomimo że polecenia zawarte we wskazanych decyzjach były sformułowane w sposób ogólnikowy, zaś – jak podano wcześniej – obowiązujące w dniu wydania decyzji przepisy prawa powierzały kompetencje w zakresie organizacji wyborów innym podmiotom. Zarówno PWPW S.A., jak i PP S.A., jako strony decyzji administracyjnej miały możliwość wystąpienia o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia<sup>23</sup>. NIK negatywnie ocenia zaniechanie działań w celu uzyskania przez te Spółki jednoznacznego określenia zadań i obowiązków, skutkowało to bowiem tym,

Nieskorzystanie przez PP S.A. i PWPW S.A. z możliwości wystąpienia o doprecyzowanie decyzji

<sup>22</sup> Przy czym ocena ta nie odnosi się do samej celowości (słuszności) przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym. W szczególności przedmiot kontroli nie obejmował, pośrednio związanych z ocenianymi działaniami, kwestii możliwości wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego uzależnione jest bowiem od fakultatywnej decyzji Rady Ministrów podejmowanej w oparciu o ocenę spełnienia przesłanek ustawowych, których ocena wykracza poza zakres objęty niniejszą kontrolą. Brak również danych empirycznych umożliwiających ocenę wpływu przeprowadzenia wyborów, w warunkach trwającej pandemii, na sytuację zdrowia obywateli, a także fakt, że opinie wypowiedziane przez ekspertów w mediach (epidemiologów, wirusologów, konstytucjonalistów) były i są w tym zakresie podzielone.

<sup>23</sup> Uprawnienie w powyższym zakresie wynikało odpowiednio z art. 111 § 1 i art. 113 § 2 Kpa.

	<p>że oba podmioty na własne ryzyko podjęły się i przystąpiły do realizacji zadań wskazanych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r., bez określenia ich szczegółowych warunków i zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów, tj. bez zabezpieczenia środków na ich wykonanie.</p>
<p>Skutki niezapewnienia środków finansowych z budżetu państwa na realizację zadań przez PP S.A. i PWPW S.A.</p>	<p>Ze względu na niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania – odpowiednio przez MSWiA oraz MAP – PWPW S.A. i PP S.A. pokryły wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r. ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, NIK oceniła negatywnie z punktu widzenia gospodarności. Jakkolwiek Spółki nie mogły uchylić się od realizacji ww. decyzji ze względu na nadany im rygor natychmiastowej wykonalności, a działając w zaufaniu do organów państwa, miały prawo zakładać, że zgodnie z treścią decyzji sfinansowanie kosztów ich realizacji nastąpi z części budżetu państwa, której dysponentem był właściwy minister, to powinny one były dążyć do formalnego doprecyzowania warunków i zakresu realizowanych zadań oraz zabezpieczenia środków na ich wykonanie.</p>
<p>Określenie wzoru dokumentów stanowiących pakiet wyborczy</p>	<p>NIK zauważa ponadto, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• w trakcie konsultacji prowadzonych w związku z przygotowaniem projektów sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów MAP faktycznie zaakceptowało opracowane – we współpracy z PWPW S.A. – wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia, które miało określić ich wygląd nie został jeszcze zakończony. Zdaniem NIK, akceptacja do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z PWPW S.A. nie miała podstawy prawnej i była działaniem nierzetelnym, gdyż nie uwzględniała m.in. ryzyka zmiany ich kształtu w trakcie trwającego procesu legislacyjnego, co spowodowałoby niemożność wykorzystania już wydrukowanych pakietów wyborczych i konieczność druku nowych;</li> <li>• działania PP S.A. w zakresie pozyskania i przetwarzania danych osobowych wyborców były nielegalne. PP S.A., nie mając ustawowej podstawy prawnej, wystąpiła o przekazanie: danych z rejestru PESEL do Ministra Cyfryzacji oraz danych ze spisów wyborców do organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie, w okresie od 24 kwietnia do 9 maja 2020 r., uzyskane w ten sposób dane przetwarzała. Zdaniem NIK było to sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust. 1 RODO.</li> </ul>
<p>Nieuprawnione pozyskiwanie i przetwarzanie przez PP S.A. danych osobowych</p>	
<p>Wydatkowanie środków publicznych</p>	<p>NIK stwierdza, że działania podjęte przez kontrolowane podmioty (organy państwa oraz Spółki), bazując na prawnie wadliwych decyzjach z 16 kwietnia 2020 r. skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem ze Skarbu Państwa kwoty 56 450 406,16 zł<sup>24</sup> oraz powstaniem szkody finansowej w PP S.A. i PWPW S.A.<sup>25</sup>. Zdaniem NIK nawet sytuacje ekstraordynaryjne, takie jak stan epidemii, nie powinny stanowić powodu do odstąpienia od konstytucyjnej zasady praworządności i od poszukiwania rozwiązań zapewniających gospodarne wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań państwa.</p>

<sup>24</sup> Wydatki poniesione przez Skarb Państwa na wypłatę rekompensat dla PP S.A. i PWPW S.A. według stanu na 31 grudnia 2020 r.

<sup>25</sup> Uzyskana przez obie spółki rekompensata nie pokrywa w całości wyliczonych przez nie kosztów związanych z realizacją decyzji z 16 kwietnia 2020 r. Koszty poniesione przez PP S.A. na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.3.2020, według wliczeń tej spółki wyniosły 71 880,6 tys. zł (wartość z wystawionej przez PP S.A. faktury VAT nr F03734\_P00204 z 12 czerwca 2020 r.). Z kolei PWPW S.A. wyceniła koszty poniesione na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 na kwotę 4,65 mln zł (wartość z wystawionej przez PWPW S.A. faktury VAT nr N05SF00121 z 29 maja 2020 r.).

### 3. SYNTEZA

Projekty decyzji polecających PP S.A. i PWPW S.A. realizację zadań

Opinie i ekspertyzy dotyczące możliwości wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Spotkanie dotyczące ustaleń związanych z przygotowaniem wyborów Prezydenta RP

Wydanie decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Brak analiz w zakresie kosztów przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym oraz brak analiz w zakresie skutków prawnych i finansowych w przypadku niedojścia do wyborów Prezydenta RP

1. Wydanie w dniu 16 kwietnia 2020 r. decyzji, polecających PP S.A. i PWPW S.A. realizację zadań w nich określonych, zostało poprzedzone przekazaniem, przez MAP do KPRM, projektów tych decyzji<sup>26</sup>.

Projekty ww. decyzji zostały poddane analizie przez pracowników Departamentu Prawnego KPRM oraz przekazane PG RP w celu ich zaopiniowania. Zarówno w opinii Departamentu Prawnego KPRM jak i PG RP podniesiono istotne wątpliwości co do podstawy prawnej wydania decyzji Prezesa RM.

Przed wydaniem decyzji, w KPRM zasięgnięto także opinii ekspertów zewnętrznych<sup>27</sup>, z których wynikało, że wydanie przez Prezesa RM decyzji polecających PP S.A. i PWPW S.A. wykonanie czynności koniecznych do przygotowania przeprowadzenia wyborów jest zgodne z obowiązującym prawem.

[str. 19-23]

2. W dniu 15 kwietnia 2020 r., tj. przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r. odbyło się spotkanie (w formie telekonferencji), dotyczące ustaleń związanych z przygotowaniem wyborów na urząd Prezydenta RP, zarządzonych w formie korespondencyjnej. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele MAP, PWPW S.A., PP S.A. oraz podwykonawców. Podczas spotkania ustalono m.in., że:

- za wydrukowanie kart wyborczych odpowiedzialna będzie PWPW S.A.;
- konfekcjonowanie kart wyborczych powierzone zostanie podmiotom prywatnym zaproszonym na spotkanie, z którymi PP S.A. podpisze umowy. Przed podpisaniem umów m.in. na insertowanie<sup>28</sup> pakietów wyborczych, PP S.A. miała uzyskać formalne zgody z MAP lub KPRM;
- zabezpieczenie kart wyborczych zostanie określone przez PWPW S.A. i zaakceptowane przez MAP i KBW.

[str. 39]

3. W dniu 16 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 11 ust. 2, w zw. z ust. 2a oraz ust. 3 ustawy antycovidowej<sup>29</sup>, oraz w związku z art. 104 Kpa zostały wydane decyzje: BPRM.4820.2.3.2020 i BPRM.4820.2.4.2020, pomimo że w świetle obowiązujących – w dniu wydania decyzji – przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne zmierzające do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zastrzeżone były do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych.

[str. 24-26]

4. Przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r., KPRM nie posiadała analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym (w tym kosztów przygotowania, pakowania i składowania pakietów wyborczych), ani analizy/oszacowania kosztów wydrukowania przez PWPW S.A. kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. Przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w KPRM nie były sporządzane również analizy w zakresie skutków prawnych i finansowych

<sup>26</sup> W dniu 10 kwietnia 2020 r. przekazano decyzję dotyczącą PP S.A., a 14 kwietnia 2020 r. dotyczącą PWPW S.A. Zmodyfikowane projekty decyzji dotyczące PP S.A. i PWPW S.A. ponownie zostały przekazane 15 kwietnia 2020 r.

<sup>27</sup> KPRM posiada pisemną opinię datowaną na 16 kwietnia 2020 r. oraz notatkę służbową z 15 kwietnia 2020 r. z przeprowadzonych rozmów z dwoma ekspertami.

<sup>28</sup> Skompletowanie i przygotowanie dokumentów do wysłania.

<sup>29</sup> W brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

w przypadku, gdyby wybory Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. nie odbyły się. Konieczność oszacowania wysokości obciążenia budżetu państwa związana jest z rzetelną realizacją zasad wydatkowania środków publicznych ustalonych w ufp.

[str. 23; 28]

Monitorowanie realizacji decyzji w KPRM

5. Po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w KPRM nie monitorowano ich realizacji, co było działaniem nierzetelnym.

[str. 29]

Niewywiązanie się przez właściwych ministrów z obowiązku zawarcia umowy z PP S.A. oraz z PWPW S.A.

6. Zarówno Minister AP (w stosunku do PP S.A.) jak i Minister SWiA (w stosunku do PWPW S.A.) nie wywiązali się z realizacji polecenia, zawartego w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r., tj. nie zawarli z tymi Spółkami wskazanymi w poleceniu umów. W konsekwencji Spółki musiały finansować realizację decyzji z własnych środków. Zgodnie z treścią decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, oraz w związku z art. 11 ust. 3<sup>30</sup> ustawy antycovidowej, finansowanie realizacji polecenia przez PP S.A. miało nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, na podstawie umowy z tym ministrem, zaś finansowanie realizacji polecenia przez PWPW S.A. z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, na podstawie umowy z tym ministrem.

[str. 30-32; 33-36]

Działania na rzecz zawarcia przez Ministra SWiA umowy z PWPW S.A.

7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji został poinformowany przez PWPW S.A. o zakresie i sposobie realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020, a także otrzymał projekt umowy przygotowany przez PWPW S.A. Do zawarcia umowy jednak nie doszło. Było to spowodowane tym, iż w ocenie MSWiA, podpisanie umowy z PWPW S.A. stało się *bezprzedmiotowe* w związku z faktem zawarcia umowy pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A. Zdaniem NIK, stosunek prawny, który zaistniał pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A. nie mógł zwolnić Ministra SWiA z obowiązku wykonania polecenia wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

[str. 30-32]

Brak w MSWiA analiz prawnych i organizacyjnych dotyczących wykonania decyzji BPRM.4820.4.2020

8. W MSWiA:
- nie dysponowano analizami w zakresie uwarunkowań prawnych i organizacyjnych wykonania decyzji BPRM.4820.2.4.2020. oraz zawarcia umowy z PWPW S.A.;
  - nie podjęto działań polegających na wystąpieniu do KPRM o wyjaśnienie i uszczegółowienie decyzji BPRM.4820.2.4.2020, a także na rzecz przyznania środków na ten cel z rezerwy celowej budżetu państwa lub o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

[str. 3031]

Brak działań MSWiA w celu uszczegółowienia treści decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i jej finansowania

9. Minister Aktywów Państwowych zadeklarował podpisanie umowy z PP S.A., po przedłożeniu przez tę Spółkę szczegółowego kosztorysu. W MAP dokonano weryfikacji planowanych przez PP S.A. kosztów przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Jednakże, pomimo niezakwestionowania tych kosztów i przeprowadzenia konsultacji z PG RP, UKE oraz uzgodnień z PP S.A., Minister AP nie podpisał umowy. Przyczyną niepodpisania umowy<sup>31</sup> były m.in. wątpliwości prawne, co do możliwości zawarcia umowy, w sytuacji gdy nie istniały przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które pozwalałyby MAP na finansowanie zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz brak kompetencji MAP

Działania na rzecz zawarcia przez Ministra AP umowy z PP S.A.

<sup>30</sup> W brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

<sup>31</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego MAP nr DKA.D.091.10.2020 z 3 września 2020 r.

Brak w MAP udokumentowanych analiz w zakresie wątpliwości co do zawarcia z PP S.A. umowy	w zakresie organizowania wyborów. NIK nie podzieliła tych wyjaśnień, bowiem to w MAP powstał projekt przedmiotowej decyzji. Mimo to, w żadnej fazie działań w MAP nie sporządzono udokumentowanych analiz lub opinii, w zakresie wątpliwości prawnych co do możliwości zawarcia z PP S.A. umowy. MAP nie wskazywało również na zaistnienie takich wątpliwości lub barier w korespondencji z PP S.A. czy KPRM, po otrzymaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020.	[str. 33-35]
Działania Ministra AP na rzecz zabezpieczenia środków na realizację przez PP S.A. zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020	10. Pomimo wątpliwości w MAP, co do możliwości sfinansowania zadań określonych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, Minister AP wystąpił do Ministra Finansów oraz do Prezesa RM o zabezpieczenie środków na przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym. MAP nie otrzymało udokumentowanych odpowiedzi na te wystąpienia. Minister AP nie występował do Prezesa RM o przyznanie środków z rezerw budżetu państwa oraz nie występował o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (opracowano natomiast projekt wniosku o przyznanie środków z ww. Funduszu).	[str. 35-36]
Doręczenie decyzji z 16 kwietnia 2020 r. PP S.A. i PWPW S.A.	11. Decyzja BPRM.4820.2.3.2020 oraz decyzja BPRM.4820.2.4.2020 zostały doręczone odpowiednio PP S.A. 20 kwietnia 2020 r. oraz PWPW S.A. 21 kwietnia 2020 r., w formie listu poleconego za potwierdzeniem odbioru. Ponadto, do PP S.A. oraz MAP, jak również do PWPW S.A. oraz MSWiA skany decyzji zostały przesłane pocztą elektroniczną 16 kwietnia 2020 r.	[str. 23-24]
Brak zawiadomienia PP S.A. i PWPW S.A. o wszczęciu postępowania przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r.	Przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r. PP S.A. ani PWPW S.A. nie zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania oraz nie umożliwiono im wypowiedzenia się przed wydaniem ww. decyzji. Było to niezgodne z art. 61 § 4 oraz art. 10 § 1 Kpa.	[str. 41-42; 55]
Nieskorzystanie przez PP S.A. i PWPW S.A. z przysługujących im uprawnień	12. Ani PP S.A. ani PWPW S.A. przed przystąpieniem do realizacji poleceń zawartych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r. nie skorzystały z przysługujących im uprawnień do złożenia skargi do WSA w Warszawie, albo wniosku do Prezesa RM o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak również nie wystąpiły z wnioskiem o uzupełnienie lub wyjaśnienie treści decyzji.	[str. 43; 57]
Realizacja przez PP S.A. i PWPW S.A. zadań określonych w decyzji z 16 kwietnia 2020 r. bez zabezpieczenia finansowania z budżetu państwa	13. PP S.A. i PWPW S.A. przystąpiły do realizacji zadań określonych w decyzji z 16 kwietnia 2020 r. pomimo niezawarcia przez właściwych ministrów umów, a tym samym bez zabezpieczenia finansowania tych zadań z budżetu państwa.	[str. 43; 57]
Katalog działań niezbędny do realizacji decyzji BPRM.4820.2.3.2020 przedstawiony przez PP S.A.	14. Poczta Polska S.A.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• przekazała do MAP (16 kwietnia 2020 r.) katalog działań niezbędnych, w ocenie Spółki, do realizacji polecenia wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 wraz z szacunkowymi kosztami ich realizacji<sup>32</sup>. W dniach od 21 kwietnia do 6 maja 2020 r. PP S.A. przekazała do MAP cztery wersje kalkulacji kosztów wraz z założeniami procesowo-funkcjonalnymi przyjętymi do ich opracowania<sup>33</sup>.</li> </ul>	

<sup>32</sup> Wykazana wysokość kosztów oraz ich rodzaj zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>33</sup> Kwota kosztów podana w kalkulacjach została objęta tajemnicą przedsiębiorstwa.



Umowy zawarte przez PP S.A.  
z podwykonawcami

- zawarła pięć umów<sup>34</sup> na zakup materiałów i usług związanych z przygotowaniem do wyborów na Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. na łączną kwotę 71 066,9 tys. zł brutto. W ramach realizacji ww. umów PP S.A. wydatkowała kwotę 66 903,5 tys. zł brutto<sup>35</sup> (54 393,1 tys. zł netto), z przeznaczeniem na:
  - usługę skompletowania pakietów wyborczych, w skład których wchodziły: koperta na pakiet wyborczy, koperta zwrotna, koperta na kartę do głosowania oraz wykonane przez PWPW S.A.: karta do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie – 46 531,7 tys. zł netto,
  - zakup materiałów do zabezpieczenia procesu zbierania i transportowania pakietów wyborczych – 6 094 tys. zł netto,
  - zakup kaset KL2 z otworem wrzutowym na kopertę C5 w celu zabezpieczenia procesu zbierania pakietów wyborczych m.in. od osób pozostających w kwarantannie – 1 764,0 tys. zł netto,
  - zakup worków foliowych za kwotę 3,4 tys. zł netto.

Poza ww. wydatkami PP S.A. poniosła koszty ogólnozakładowe związane z przygotowaniem do przeprowadzenia wyborów w kwocie 3 673,7 tys. zł netto oraz koszty dotyczące nadgodzin pracowników PP S.A., realizujących zadania w zakresie przygotowania do wyborów – 356,5 tys. zł netto. Dodatkowo, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, PP S.A. ponosiła również koszty magazynowania pakietów wyborczych<sup>36</sup>, które na dzień 30 września 2020 r.<sup>37</sup> wyniosły 304,8 tys. zł netto (374,9 tys. zł brutto)<sup>38</sup>. Ogółem koszty wyniosły 71 880,6 tys. zł<sup>39</sup>.

[str. 39; 43-44]

Powierzenie przez PWPW S.A.  
realizacji zadań określonych  
w decyzji BPRM.4820.2.4.2020  
podwykonawcy

#### 15. PWPW S.A.:

- realizację zadania nałożonego na nią decyzją BPRM.4820.2.4.2020, zleciła podwykonawcy. Związane to było z: ograniczonym czasem na realizację zadania, wcześniejszymi zobowiązaniami oraz brakiem przystosowania zaplecza technologicznego do realizacji tego typu produkcji w tak krótkim czasie. Wybór podwykonawcy w zakresie wydruku elementów pakietów wyborczych dokonany został po uprzednim rozpoznaniu rynku z dochowaniem zasad należytej staranności w zakresie: wyboru podwykonawcy, zapewnienia bezpieczeństwa produkcji, odbioru i dostarczenia przedmiotu zamówienia. Druk zabezpieczonych kart do głosowania, oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego PWPW S.A. powierzyła podwykonawcy;
- zawarła z podwykonawcą umowę na druk elementów przyszłych pakietów wyborczych 18 kwietnia 2020 r. Przedmiotem umowy było powierzenie przez PWPW S.A. podwykonawcy druku określonej liczby kart do głosowania, instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz dostarczenie wydrukowanych elementów pakietów wyborczych w odpowiedniej formie do podmiotów wskazanych przez PP S.A. Po podpisaniu aneksu z dnia 23 kwietnia 2020 r. podwykonawca został zobowiązany do

Zawarcie przez PWPW S.A.  
umowy z podwykonawcą

<sup>34</sup> Ponadto, PP S.A. 15 kwietnia 2020 r., tj. przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r. zawarła umowę z jednym z podwykonawców (nazwa firmy została objęta tajemnicą przedsiębiorstwa), na zakup worków foliowych – kwota 67,2 tys. zł.

<sup>35</sup> W ramach umów na usługę skompletowania pakietów wyborczych zawartych z podwykonawcami (nazwy podwykonawców zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa) skompletowano mniej pakietów wyborczych, co skutkowało zmniejszeniem wydatkowanej kwoty.

<sup>36</sup> Na koszty magazynowania pakietów składają się koszty magazynowania i ochrony pomieszczeń, w których składowane były pakiety wyborcze.

<sup>37</sup> Dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

<sup>38</sup> Wartość obliczono na podstawie średniego dziennego kosztu magazynowania oraz kosztów ochrony podanych przez PP S.A.

<sup>39</sup> Kwota wskazana w wystawionej przez PP S.A. fakturze nr F03734\_P00204 z 12.06.2020 r.

Koszty poniesione przez PWPW S.A. na realizację zadań określonych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020

wydrukowania mniejszej liczby kart do głosowania oraz instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Zmniejszeniu uległa również kwota wynagrodzenia podwykonawcy<sup>40</sup>;

- na realizację zadań poniosła wydatki ogółem w kwocie 3 843 tys. zł brutto, które obejmowały:
  - druk pakietów wyborczych przez podwykonawcę,
  - wykonanie systemu kontroli wizyjnej, realizowanej w procesie produkcji pakietów wyborczych,
  - usługi przygotowania i dostarczenia żywności dla oddelegowanych pracowników PWPW S.A. a także usługę noclegową dla pracowników PWPW S.A.<sup>41</sup>.

Dodatkowo PWPW S.A. poniosła inne koszty, związane m.in. z: wykonaniem projektów graficznych, audytem bezpieczeństwa przeprowadzonym w siedzibie podwykonawcy, z nadzorem nad dostawami. Ogółem koszty PWPW S.A. zamknęły się w kwocie 4 646,8 tys. zł<sup>42</sup>.

[str. 52-55; 57-58]

Opracowanie wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy

16. W MAP niezwłocznie, we współpracy z PWPW S.A. oraz PP S.A., opracowano wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy. Dokumenty te zostały poddane do 17 kwietnia 2020 r. konsultacjom (w trybie roboczym) z KBW. Mimo, że rozporządzenie określające wzory karty do głosowania, sposób oznaczenia jej autentyczności, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, a także instrukcję głosowania korespondencyjnego nie weszło w życie, to MAP zaakceptowało opracowane wzory i na tej podstawie PWPW S.A. rozpoczęła ich druk. MAP nie zgłosiło również do PWPW S.A. i KPRM ryzyka ewentualnych zmian z uwagi na niezakończenie procesu opracowywania i opiniowania aktu wykonawczego określającego ich wygląd i treść.

[str. 38-39; 56-57]

Bezprawne pozyskiwanie przez PP S.A. danych osobowych, ich przetwarzanie i zniszczenie po niedojściu do wyborów korespondencyjnych

17. Poczta Polska S.A., występując do Ministra Cyfryzacji o przekazanie danych osobowych z rejestru PESEL oraz do jednostek samorządu terytorialnego ze spisów wyborców nie miała podstawy prawnej do takiego żądania, a także do przetwarzania tych danych. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust. 1 RODO.

W celu zabezpieczenia danych pozyskanych z rejestru PESEL oraz ze spisów wyborców, PP S.A. opracowała procedury wewnętrzne, mające na celu ochronę tych danych.

W związku z utratą mocy przepisów ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych, PP S.A. trwale usunęła dane osobowe otrzymane z rejestru PESEL oraz ze spisów wyborców.

[str. 48-52]

Podejmowanie działań na rzecz zwrotu kosztów przez PP S.A.

18. Z uwagi na niepodpisanie umowy pomiędzy PP S.A. a Ministrem AP oraz pomiędzy PWPW S.A. a Ministrem SWiA, Spółki te podjęły działania w celu zwrotu z budżetu państwa poniesionych kosztów.

18. 1. W PP S.A. działania te polegały na:

- wystawieniu faktury<sup>43</sup> na kwotę brutto 71 880,6 tys. zł na Ministerstwo Finansów (dalej: MF) i przekazanie jej do MF. Dyrektor Generalny MF

<sup>40</sup> Dane dotyczące przewidzianej do druku liczby kart do głosowania, instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu, a także określona w umowie kwota wynagrodzenia dla podwykonawcy zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>41</sup> Kwoty wypłacone podwykonawcom i nazwy podwykonawców zostały objęte tajemnicą przedsiębiorcy

<sup>42</sup> Kwota wykazana w wystawionej przez PWPW S.A. fakturze nr N05SF00121 z 29 maja 2020 r.

<sup>43</sup> Faktura VAT nr F03734\_P00204 z 12 czerwca 2020 r.

odesłał fakturę, wskazując, że MF nie jest właściwe do uregulowania płatności,

- skierowaniu do KPRM<sup>44</sup> wniosku o wyjaśnienie treści decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w zakresie wskazania podmiotu zobowiązanego do zwrotu poniesionych przez Spółkę kosztów na realizację zadań wskazanych w przedmiotowej decyzji. Prezes RM<sup>45</sup> odmówił wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji, ponieważ z *analizy przedmiotowej decyzji nie wynika, aby jej treść wymagała wyjaśnienia. Prezes Rady Ministrów w sposób jasny i nie budzący wątpliwości wskazał przedmiot rozstrzygnięcia, wyraźnie i precyzyjnie oznaczył podmioty zobowiązane do zawarcia umowy a także źródło finansowania zobowiązania mającego powstać w wykonaniu decyzji, precyzyjnie określił obowiązki adresatów decyzji, a także wskazał podstawę prawną swojego działania.*<sup>46</sup>

[str. 45-47]

Działania PWPW S.A na rzecz zwrotu kosztów

18.2. W PWPW S.A. działania te polegały na:

- zwróceniu się do MSWiA<sup>47</sup> o pomoc w ustaleniu właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa, do którego PP S.A. mogłaby wystąpić z roszczeniem o pokrycie kosztów wynikających z realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020 – pismo to pozostało bez odpowiedzi;
- przesłaniu do Ministra Finansów faktury<sup>48</sup> za druk kart wyborczych na łączną kwotę 4 646,8 tys. zł brutto – faktura ta została zwrócona z informacją, że Ministerstwo Finansów nie jest właściwe w sprawie uregulowania płatności z tej faktury.

[str. 58]

Zmiana przepisów umożliwiająca ubieganie się przez PP S.A. i PWPW S.A. o zwrot poniesionych kosztów w związku z realizacją decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

19. Z dniem 1 września 2020 r. do ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia dodano m.in. 117a – 117 c<sup>49</sup>. Na mocy m.in. 117a powołanej ustawy podmioty, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 zrealizowały polecenie Prezesa RM, związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., z możliwością głosowania korespondencyjnego, mogły wystąpić do Szefa KBW o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów, związanych bezpośrednio z realizacją polecenia. Stosownie do m.in. 117c ust. 1 (*in fine*) ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia wysokość oraz termin wypłaty rekompensaty określa umowa zawarta pomiędzy Szefem KBW a spółką, która wykonała polecenie zawarte w decyzji Prezesa RM.

Złożenie przez PP S.A. i PWPW S.A. wniosku o przyznanie rekompensaty w związku z realizacją zadań określonych w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

20. Korzystając z uprawnienia, określonego w m.in. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia<sup>50</sup>, zarówno PP S.A. jak i PWPW S.A. złożyły w dniu 9 października 2020 r. wnioski o przyznanie rekompensaty oraz przedłożyły kalkulacje kosztów poniesionych w związku z realizacją polecenia Prezesa RM zawartego w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

<sup>44</sup> W dniu 20 sierpnia 2020 r., na podstawie art. 113 § 2 Kpa,

<sup>45</sup> Postanowienie Prezesa RM z dnia 8 września 2020 r.

<sup>46</sup> Argumentacja przytoczona z uzasadnienia do decyzji.

<sup>47</sup> W dniu 29 maja 2020 r.

<sup>48</sup> Faktura VAT nr N05SF00121 z 29 maja 2020 r.

<sup>49</sup> Art. 117a – 117c dodane przez art. 22 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. (Dz. U. poz. 1493) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 września 2020 r.

<sup>50</sup> Przepis ten wszedł w życie 1 września 2020 r.



Wysokie koszty  
nieprzeprowadzonych  
wyborów

Z budżetu państwa, z tytułu rekompensaty poniesionych przez PP S.A. i PWPW S.A. kosztów związanych z realizacją decyzji z 16 kwietnia 2020 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r., wydatkowano łącznie 56 450 406,16 zł, z tego PP S.A. otrzymała 53 205 344,65 zł<sup>51</sup>, a PWPW S.A. – 3 245 061,51 zł<sup>52</sup>. NIK zauważa, że w przypadku PP S.A. koszty te mogą wzrosnąć z uwagi na przewidzianą w umowie pomiędzy Szefem KBW a PP S.A., możliwość zwiększenia kwoty rekompensaty m.in. z tytułu magazynowania i ewentualnej utylizacji wydrukowanych pakietów wyborczych.

[str. 45-47; 58]

<sup>51</sup> Wypłata rekompensaty PP S.A. nastąpiła 31 grudnia 2020 r. na podstawie umowy zawartej z Szefem KBW. Kwota wypłaconej PP S.A. rekompensaty była niższa o 18 675,3 tys. zł od kwoty wskazanej w fakturze wystawionej przez PP S.A. i przekazanej MF (71 880,6 tys. zł) oraz niższa o 17 091,9 tys. zł od kwoty wskazanej we wniosku o przyznanie jednorazowej rekompensaty (70 297 306,46 zł).

<sup>52</sup> Wypłata rekompensaty PWPW S.A. nastąpiła w dniu 30 grudnia 2020 r. na podstawie umowy zawartej z Szefem KBW. Kwota wypłaconej rekompensaty była niższa o 1 401,7 tys. zł od kwoty wskazanej w fakturze przesłanej do MF (4 646,8 tys. zł).

## 4. WNIOSKI

---

Prezes  
Rady Ministrów

Działania objęte kontrolą dotyczyły konkretnej, jednostkowej sytuacji, związanej z organizacją wyborów w czasie trwającej pandemii. Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli – mając na względzie poczynione w toku niniejszej kontroli ustalenia, dotyczące działań organów państwa, a także możliwość zaistnienia sytuacji, w których organy te będą zmuszone reagować pod wpływem zbliżonych czynników zewnętrznych – wskazuje na konieczność:

- wdrożenia rozwiązań zapobiegających wystąpieniu sytuacji, w których działania organów państwa będą naruszać zasady praworządności;
- dokonywania rzetelnych i pogłębionych analiz ryzyk oraz skutków finansowych przy przygotowywaniu projektów aktów normatywnych, w tym również decyzji administracyjnych;
- podjęcia działań zapewniających sprawną realizację przez członków Rady Ministrów poleceń, wydawanych zgodnie z obowiązującym prawem, przez Prezesa Rady Ministrów;
- stworzenie mechanizmów gwarantujących racjonalne i oszczędne wydatkowanie środków publicznych, również w sytuacjach wystąpienia stanu epidemii lub innego stanu zagrożenia.

NIK zwraca ponadto uwagę, że w przypadku realizowania działań w trudnych i zmieniających się warunkach oraz pod presją czasu (terminów), podejmowanie decyzji, w tym w szczególności skutkujących zobowiązaniami finansowymi Skarbu Państwa, musi się odbywać w sposób transparentny oraz z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa. Jedynie bowiem stosowanie w praktyce założeń demokratycznego państwa prawa pozwala obywatelom sprawdzić, na ile ich państwo jest państwem praworządnym, w którym władza przestrzega ustanowionych norm i porządku prawnego.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. DZIAŁANIA PODJĘTE W KPRM NA RZECZ PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R., W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM

Sprawy organizacyjne

Obsługę Prezesa RM zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, którą kieruje Szef KPRM<sup>53</sup>. Z obowiązującego w KPRM, w okresie objętym kontrolą, regulaminu organizacyjnego wynika, że zadania w zakresie obsługi merytorycznej, organizacyjnej i kancelaryjno-biurowej Prezesa RM oraz Szefa KPRM realizowało Biuro Prezesa Rady Ministrów (BPRM). Zapewnienie obsługi prawnej i zastępstwa procesowego Prezesa RM oraz Szefa KPRM, a także prowadzenie postępowań administracyjnych należało do zadań Departamentu Prawnego (DP KPRM). Zarówno BPRM, jak i DP KPRM<sup>54</sup> podlegały Szefowi KPRM.

Decyzje skierowane do PP S.A. i PWPW S.A.

W dniu 16 kwietnia 2020 r., na podstawie art. 11 ust. 2, w zw. z ust. 2a oraz ust. 3 ustawy antycovidowej<sup>55</sup> oraz w związku z art. 104 Kpa, zostały wydane dwie decyzje:

- decyzja BPRM.4820.2.3.2020, polecająca PP 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. Jako odpowiedzialny za zawarcie umowy z PP S.A., zgodnie z tą decyzją, został wyznaczony minister właściwy do spraw aktywów państwowych. W decyzji wskazano ponadto, że finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez PP S.A. w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z PP S.A.;
- decyzja BPRM.4820.2.4.2020, polecająca PWPW S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Jako odpowiedzialny za zawarcie umowy z PWPW S.A., zgodnie z tą decyzją, został wyznaczony minister właściwy do spraw wewnętrznych. W decyzji wskazano ponadto, że finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez PWPW S.A. w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z PWPW S.A.

W ww. decyzjach przewidziano, że w przypadku odmowy zawarcia odpowiednio przez PP S.A. oraz przez PWPW S.A. umowy dotyczącej realizacji zadań objętych decyzją, staje się ona natychmiast wymagalna i stanowi podstawę do egzekwowania realizacji polecenia objętego decyzją.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej ww. decyzje nie wymagały uzasadnienia. W ich treści podano, iż realizacja polecenia ma na celu

<sup>53</sup> Art. 26 ust. 1 pkt 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178).

<sup>54</sup> Z zastrzeżeniem kompetencji Szefa Służby Cywilnej.

<sup>55</sup> W brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

*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.*

Wyjaśnienia dotyczące decyzji z 16 kwietnia 2020 r. skierowanych do PP S.A. i PWPW S.A.

Jak wynika z wyjaśnień<sup>56</sup>, ani Prezes RM, ani Szef KPRM nie wydawał PP S.A. szczegółowych poleceń w zakresie: elementów jakie miały wchodzić w skład pakietu wyborczego do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r.; wymogów jakie miały spełniać; warunków i miejsca gdzie miały być pakowane pakiety wyborcze; liczby pakietów wyborczych jaka miała zostać przygotowana; warunków i miejsca gdzie miały być składowane pakiety wyborcze. Wyjaśniono, że decyzja BPRM.4820.2.3.2020 dotyczyła jedynie nałożenia na PP S.A. obowiązku przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materialnych i kadrowych – nie obejmowała natomiast ww. kwestii szczegółowych. Z wyjaśnień wynika również, że zgodnie z ww. decyzją, odpowiedzialnym za zawarcie z PP S.A. umowy, określającej wszelkie niezbędne aspekty związane z realizacją tego polecenia, był minister właściwy do spraw aktywów państwowych. Z kolei decyzja BPRM.4820.2.4.2020, skierowana do PWPW S.A. dotyczyła jedynie nałożenia na tę Spółkę obowiązku wydrukowania odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. – nie obejmowała natomiast kwestii szczegółowych. Ponadto, z wyjaśnień wynika, że Prezes RM ani Szef KPRM nie wydawali PWPW S.A. szczegółowych poleceń w zakresie: liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r.; wymogów jakie miały spełniać; warunków i miejsca gdzie miały być one drukowane, składowane i przetransportowane. W wyjaśnieniach tych podkreślono, że zgodnie z ww. decyzją, odpowiedzialnym za zawarcie z PWPW S.A. umowy, określającej wszelkie niezbędne aspekty związane z realizacją tego polecenia, był minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Projekty decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Z wyjaśnień wynika<sup>57</sup>, że: *na skutek rozmów (...) Ministerstwo Aktywów Państwowych przygotowało, a następnie przekazało do KPRM projekty obu decyzji.*

Przekazanie projektu decyzji dotyczącej PP S.A. z MAP do KPRM

Według wyjaśnień MAP<sup>58</sup>, poza przekazaniem przez MAP do KPRM projektów decyzji, nie była prowadzona w tej sprawie inna korespondencja oraz konsultacje, a przekazywane e-maile miały charakter wymiany myśli i nie były oficjalnym stanowiskiem MAP. Nie były one także wnioskami o podjęcie działania skierowanymi do KPRM, a jedynie elementem prowadzonych dyskusji między pracownikami instytucji zaangażowanych w proces, w trudnym okresie pandemii i niepewności prawnej co do ostatecznych podstaw organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r. Z wyjaśnień wynika, że nie było możliwe w sposób niebudzący wątpliwości odtworzenie wszystkich e-maili wymienionych w czasie tej dyskusji. Wskazano, iż przesłane propozycje były wstępnymi i roboczymi pomysłami, elementem dyskusji i dlatego nie można mówić o realizacji przez MAP zadania przygotowania projektu decyzji.

<sup>56</sup> Z upoważnienia Szefa KPRM, w zastępstwie Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnienia złożyła Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM.

<sup>57</sup> W zastępstwie Szefa KPRM, wyjaśnienia złożył Pan Paweł Szrot, Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM.

<sup>58</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego MAP pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 29 września 2020 r. oraz pismo nr DKA.D.091.2020 z dnia 22 września 2020 r.

	<p>Z informacji uzyskanej z KPRM<sup>59</sup> wynikało, że MAP przygotowało, a następnie przekazało do KPRM projekty obu decyzji. Ich ostateczna forma była wynikiem rozmów MAP i KPRM.</p>
<p>Przekazanie projektu decyzji dotyczącej PP S.A. do PG RP i Departamentu Prawnego KPRM</p>	<p>Projekt decyzji dotyczącej PP S.A. został przesłany pocztą elektroniczną do Dyrektora DP KPRM przez Dyrektora Departamentu Prawnego MAP w dniu 10 kwietnia 2020 r. Projekt ten przewidywał następujące polecenie dla PP S.A.: <i>realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych.</i></p>
<p>Przekazanie projektu decyzji dotyczącej PP S.A. do PG RP i Departamentu Prawnego KPRM</p>	<p>Po wpłynięciu przygotowanego przez MAP projektu decyzji w sprawie wydania polecenia PP S.A., Dyktor DP KPRM 10 kwietnia 2020 r. przesłała pocztą elektroniczną ww. projekt do Prezesa PG RP, który tego samego dnia przekazał pocztą elektroniczną analizę PG RP. Opinia PG RP oraz sporządzona równolegle przez Departament Prawny KPRM analiza w sprawie projektu decyzji dotyczącej PP S.A. zostały przesłane pocztą elektroniczną Szefowi KPRM przez Dyrektora DP KPRM 11 kwietnia 2020 r., a uzupełniona analiza Departamentu Prawnego KPRM – w dniu 13 kwietnia 2020 r.</p>
<p>Opinia PG RP do projektu decyzji dotyczącej PP S.A.</p>	<p>Z przekazanej do KPRM analizy Prokuratorii Generalnej RP w sprawie wydania polecenia PP S.A. wynika, że polecenie wydane na podstawie art. 11 ustawy antycovidowej było – w ocenie PG RP – zbędne, a w sensie formalnym pozbawione podstawy prawnej. W opinii wskazano m.in.: <i>Również w obecnym stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie Ustawy o wyborach<sup>60</sup>, wydanie polecenia nie jest, jak się wydaje, możliwe. Nie jest bowiem spełniona przesłanka wydania polecenia, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o COVID-19, tj. cel polegający na przeciwdziałaniu COVID-19, skoro głosowanie korespondencyjne w sposób powszechny nie jest jeszcze prawnie dopuszczalne.</i></p>
<p>Stanowisko DP KPRM do projektu decyzji, dotyczącej PP S.A.</p>	<p>W stanowisku prawnym Departamentu Prawnego KPRM w sprawie wydania polecenia PP S.A. wskazano na <i>brak podstaw do wydania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej polegającej na poleceniu spółce PP S.A. przeprowadzenia de facto wyborów powszechnych na podstawie art. 11 ust. 2 tzw. specustawy [ustawy antycovidowej – przypis red.]. Podniesiono m.in., że polecenia wydawane w trybie art. 11 ust. 2 mogą co do zasady dotyczyć realizacji działań o charakterze medycznym lub około-medycznym, nie zaś działań jedynie luźno związanych z zakresem przedmiotowym ustawy. Wskazano również, iż właściwymi do ewentualnego zastosowania aktami prawnymi nie są specustawy dotyczące COVID-19, ale Kodeks wyborczy oraz specustawy „wyborcze” (w szczególności należy wziąć pod uwagę, że specustawa „wyborcza” jest nadal w trakcie procesu legislacyjnego (...)).</i> W opinii sporządzonej przez DP KPRM przedstawiono także alternatywne formy działania, potencjalne konsekwencje wydania decyzji, możliwe działania odwoławcze na gruncie Kpa wobec ewentualnej decyzji.</p>
<p>Przekazanie projektu decyzji dotyczącej PWPW S.A. z MAP do KPRM</p>	<p>Projekt decyzji dotyczącej PWPW S.A. został również przesłany pocztą elektroniczną do Dyrektora DP KPRM przez Dyrektora Departamentu Prawnego MAP w dniu 14 kwietnia 2020 r. z <i>prośbą o przedstawienie Min. M. Dworczykowi.</i> Projekt przewidywał następujące polecenie dla PWPW S.A.: <i>realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.</i></p>

<sup>59</sup> Pismo Szefa KPRM z dnia 6 września 2020 r. nr DP.581.1.2020.MF(13).

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. weszła w życie 9 maja 2020 r. Uchylona została 2 czerwca 2020 r.

Stanowisko DP KPRM do projektu decyzji, dotyczącej PWPW S.A.

Jak wyjaśniono<sup>61</sup>, Departament Prawny KPRM nie sporządził odrębnej analizy przed wydaniem decyzji znak BPRM.4820.2.4.2020 skierowanej do PWPW S.A. DP KPRM przekazując Szefowi KPRM analizę dotyczącą projektu decyzji dotyczącej PP S.A. ustnie oraz pisemnie wskazał, że całość argumentacji zawartej w tej analizie należy odnieść również do projektu decyzji dotyczącej PWPW S.A.

Przekazanie ostatecznych projektów decyzji dotyczących PP S.A. i PWPW S.A. przez MAP

W dniu 15 kwietnia 2020 r. Podsekretarz Stanu w MAP Pan Tomasz Szczepielniak przesłał pocztą elektroniczną do Ministra – Członka Rady Ministrów, Szefa KPRM Pana Michała Dworczyka, projekty obu decyzji w sprawie wydania poleceń PP S.A. oraz PWPW S.A., *z prośbą o ich przekazanie do akceptacji Prezesa Rady Ministrów.*

Ponowna opinia PG RP w sprawie projektów decyzji dotyczących PP S.A. i PWPW S.A.

W dniu 16 kwietnia 2020 r. kolejne projekty decyzji zostały przesłane pocztą elektroniczną do PG RP, która podtrzymała w całości swoje stanowisko co do meritum, jednocześnie przekazując poprawki o charakterze formalnym. Zmiany w treści decyzji w sprawie wydania polecenia PP S.A. wprowadzone przez PG RP dotyczyły m.in. dodania wyrazu *przygotowania* przed sformułowaniem *przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym*. Po tych zmianach polecenie dla PP S.A. obejmowało *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, (...)*, tj. było zbieżne z treścią decyzji BPRM.4820.2.3.2020 wydanej 16 kwietnia 2020 r.

Projekty obu decyzji zostały następnie przekazane 16 kwietnia 2020 r., pocztą elektroniczną, przez DP KPRM do sekretariatu Szefa KPRM, z informacją o podtrzymaniu stanowiska przedstawionego w opinii przesłanej wcześniej. Jak wyjaśniono<sup>62</sup>, sekretariat Szefa KPRM, przekazał projekty obu decyzji do BPRM, gdzie zostały one zarejestrowane, nadano im kolejny numer, a następnie wydrukowano i przedłożono do podpisu Prezesa RM.

Ekspertyzy zewnętrzne, dotyczące możliwości wydania decyzji skierowanych do PP S.A. i PWPW S.A.

KPRM posiada datowaną na 16 kwietnia 2020 r. zewnętrzną ekspertyzę prawną, dotyczącą możliwości wydania przez Prezesa RM, na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 ustawy antycovidowej, poleceń PP S.A. oraz PWPW S.A. W ekspertyzie tej wskazano m.in., że *zgodnie z przytoczonym już uzasadnieniem do specustawy [ustawy antycovidowej – przypis red.], zamiarem ustawodawcy było stworzenie regulacji wychodzącej naprzeciw wszystkim sytuacjom, w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u ludzi, i wprowadzić niezbędne mechanizmy działania. Przedstawione w ramach niniejszej ekspertyzy projekty decyzji administracyjnych, realizują dyspozycję zawartą w treści art. 11 ust. 2 oraz ust. 2a i ust. 3 specustawy [ustawy antycovidowej – przypis red.]. Nie naruszają przy tym obowiązujących przepisów powszechnie obowiązującego prawa (w tym w szczególności ani norm wynikających z postanowień Kodeksu Wyborczego, ani Kpa).*

Umowa pisemna w sprawie sporządzenia ww. ekspertyzy<sup>63</sup> została zawarta 17 kwietnia 2020 r. Zgodnie z przedmiotową umową, wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy osobiście, w terminie do 17 kwietnia 2020 r. i przesłać sporządzoną ekspertyzę na wskazane adresy mailowe. W podpisanym przez Szefa KPRM protokole odbioru dzieła podano, że w dniu 17 kwietnia 2020 r. wykonawca dostarczył, w wersji elektronicznej i papierowej, ekspertyzę dotyczącą możliwości wydania przez Prezesa RM, na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i ust. 3 ustawy antycovidowej, poleceń PP S.A. i PWPW S.A.

<sup>61</sup> W zastępstwie Szefa KPRM, wyjaśnienia złożył Pan Paweł Szrot Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM.

<sup>62</sup> Z upoważnienia Szefa KPRM, w zastępstwie Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnienia podpisane przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM.

<sup>63</sup> Umowa nr 234/DP/20.



Z przedłożonych wyjaśnień<sup>64</sup> wynika, że ekspertyza została przekazana w formie ustnej, a następnie 16 kwietnia 2020 r. potwierdzona w formie pisemnej.

Ponadto, w datowanej na 15 kwietnia 2020 r. notatce służbowej dla Szefa KPRM, Zastępcy Dyrektora DP KPRM poinformował, że przeprowadził rozmowy z dwoma ekspertami dotyczące powierzenia PWPW S.A. i PP S.A. czynności koniecznych do przygotowania wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., w wyniku których uzyskał od nich opinie wskazujące, że możliwe wydaje się zastosowanie art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i ust. 3 ustawy antycovidowej i wydanie na tej podstawie stosownych decyzji.

Z wyjaśnień<sup>65</sup> wynika, że po przekazaniu projektów obu decyzji do PG RP, wątpliwości Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP zostały następnie omówione w drodze rozmowy telefonicznej, w której uczestniczyli: dyrektor Departamentu Prawnego KPRM oraz Prezes, wiceprezes i dyrektor Departamentu Legislacji i Dobrych Praktyk Kontraktowych PG RP. W konsekwencji PG RP przekazała pocztą elektroniczną informację o podtrzymaniu dotychczasowych wątpliwości do projektów obu decyzji oraz podniosła uwagi formalne i redakcyjne. Z uwagi na szczególnie skomplikowany charakter sprawy i ekstraordynaryjność sytuacji, równoległe do powyższego zostało zleczone przygotowanie ekspertyzy zewnętrznej dotyczącej możliwości wydania przedmiotowych decyzji przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie przepisów 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. Sporządzona ekspertyza jednoznacznie wskazywała na możliwość podjęcia takich działań przez Prezesa Rady Ministrów. Co więcej, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego przeprowadził rozmowy z wybitnymi ekspertami w zakresie prawa administracyjnego, w toku których uzyskał potwierdzenie, że wydanie przedmiotowych decyzji przez Prezesa Rady Ministrów jest, w świetle obowiązujących przepisów, możliwe.

Ekspertyzy zewnętrzne dotyczące możliwości wydania decyzji skierowanych do PP S.A. i PWPW S.A., sporządzone dla KPRM po wydaniu tych decyzji

Prezes Rady Ministrów polecił Szefowi KPRM<sup>66</sup> podjęcie działań, zmierzających do uzyskania zewnętrznych ekspertyz, dotyczących obowiązków Prezesa RM w procesie wyborczym w stanie epidemii oraz odpowiadających na pytanie czy potrzeba przesunięcia wyborów może być jedyną przesłanką wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Na podstawie umów zawartych 8 maja 2020 r.<sup>67</sup> Szef KPRM zlecił pięciu podmiotom sporządzenie ekspertyz w zakresie: *Obowiązki Prezesa Rady Ministrów w procesie wyborczym w stanie epidemii*. Analiza treści opinii prawnych wydanych<sup>68</sup> przez ekspertów zewnętrznych wskazuje, że zostały one sporządzone w oparciu o przekazane przez KPRM decyzje administracyjne wydane 16 kwietnia 2020 r., skierowane do PP S.A. oraz PWPW S.A. Przedmiotem opinii była ocena legalności (ocena prawna) tych decyzji oraz ocena zakresu i uprawnień Prezesa RM w procesie wyborczym w czasie stanu epidemii. Według tych opinii decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie wydania poleceń PP S.A. oraz PWPW S.A. są zgodne z przepisami prawa a w obowiązującym stanie prawnym trudno wskazać dodatkowe działania, jakie mógłby podjąć Prezes RM w celu zwiększenia bezpieczeństwa planowanych wyborów.

W kwestii celowości zlecenia w maju 2020 r. oceny legalności decyzji z 16 kwietnia 2020 r., tj. po ich wydaniu, wyjaśniono<sup>69</sup>, że w związku z wysoką

<sup>64</sup> W zastępstwie Szefa KPRM, wyjaśnienia złożył Pan Paweł Szrot Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM,

<sup>65</sup> Z upoważnienia Szefa KPRM, w zastępstwie Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnienia złożyła Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM

<sup>66</sup> Pismem z dnia 7 maja 2020 r.

<sup>67</sup> Umowy nr: 239/DP/20, 240/DP/20, 242/DP/20, 244/DP/20 i 246/DP/20.

<sup>68</sup> Opinie prawne datowane są na dzień 8 maja 2020 r., z wyjątkiem jednej opinii, która jest datowana na dzień 10 maja 2020 r.

<sup>69</sup> W zastępstwie Szefa KPRM wyjaśnienia złożył Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM.

*dynamiką działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w początkowym okresie pandemii COVID-19 część ekspertyz (...) została przygotowana i przedstawiona ustnie jeszcze przed wydaniem przedmiotowych decyzji. Ich przekazanie w formie pisemnej nastąpiło natomiast w terminie późniejszym.*

Wysokość wynagrodzeń wykonawców zewnętrznych ekspertyz prawnych

Z budżetu państwa z części 16 – KPRM w związku z zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. wyborami Prezydenta RP poniesiono wydatki wyłącznie na wynagrodzenia wykonawców zewnętrznych ekspertyz prawnych w łącznej wysokości 149,3 tys. zł. I tak, na:

- a) ekspertyzę prawną dotyczącą możliwości wydania przez Prezesa RM, na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 ustawy antycovidowej, poleceń PP S.A. oraz PWPW S.A. – 6,2 tys. zł;
- b) pięć ekspertyz dotyczących obowiązków Prezesa RM w procesie wyborczym w stanie epidemii – 81,4 tys. zł;
- c) cztery ekspertyzy odpowiadające na pytanie czy potrzeba przesunięcia wyborów może być jedyną przesłanką wprowadzenia stanu klęski żywiołowej – 52,7 tys. zł;
- d) ekspertyzę w zakresie oceny prawnej uchwały PKW z 10 maja 2020 r., ze szczególnym uwzględnieniem problematyki jej publikacji w Dzienniku Ustaw – 9,0 tys. zł.

Brak w KPRM oszacowania kosztów realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r. przed ich wydaniem

Przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r., KPRM nie posiadała analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym (w tym kosztów przygotowania, pakowania i składowania pakietów wyborczych), ani analizy/oszacowania kosztów wydrukowania i dostarczenia przez PWPW S.A. kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. Według złożonych wyjaśnień<sup>70</sup> zgodnie z przedmiotowymi decyzjami, odpowiedzialnymi za zawarcie z Poczta Polska S.A. oraz PWPW S.A. umów określających wszelkie niezbędne aspekty związane z realizacją tych poleceń byli, odpowiednio, minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Niezapewnienie środków na pokrycie kosztów realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Pismem z 21 kwietnia 2020 r.<sup>71</sup> Minister AP poinformował Prezesa RM, że zwrócił się z prośbą do Ministra Finansów o wskazanie źródła pokrycia kosztów związanych z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Jednocześnie, Minister AP poinformował, że PP S.A. określiła wstępnie szacunki kosztów na kwotę łączną 698 118 821,83 zł i zwrócił się do Prezesa RM o uwzględnienie powyższego, w odniesieniu do potrzeby zabezpieczenia środków budżetu państwa celem wypełnienia decyzji Pana Premiera.

Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM (w zastępstwie Szefa KPRM) wyjaśnił, że KPRM nie zabezpieczyła ani nie pośredniczyła w ewentualnym zabezpieczeniu środków na realizację przedmiotowych decyzji.

Brak zawiadomienia PP S.A. i PWPW S.A. o wszczęciu postępowania przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Przed wydaniem decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, ani PP S.A., ani PWPW S.A. nie zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania oraz nie umożliwiono im wypowiedzenia się przed wydaniem ww. decyzji. Było to niezgodne z art. 61 § 4 oraz art. 10 § 1 Kpa. Stosownie do art. 61 § 4 Kpa, o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Natomiast art. 10 § 1 Kpa zobowiązuje organy administracji publicznej do zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji do umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Przepisy te stanowią formę

<sup>70</sup> Z upoważnienia szefa KPRM, w zastępstwie Dyrektora Generalnego KPRM, wyjaśnienia złożyła Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM

<sup>71</sup> Znak IK:475221.



Przyczyny niezawiadomienia PP S.A. i PWPW S.A. o wszczęciu postępowania	<p>realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. Warunkiem jednak, aby strona mogła czynnie uczestniczyć w postępowaniu jest jej świadomość, że takie postępowanie w ogóle się toczy. To nie strona ma obowiązek wykazywać aktywność, aby zapewnić sobie czynny udział w postępowaniu, ale organ administracji publicznej, który ma również obowiązek umożliwić stronie wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji.</p> <p>Jak podano<sup>72</sup> odstępianie od tych czynności nastąpiło z uwagi na konieczność pilnego wydania przedmiotowych decyzji oraz wysoką dynamikę działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w początkowym okresie pandemii COVID-19.</p>
Doręczenie decyzji PP S.A. i PWPW S.A. a także Ministrowi AP i Ministrowi SWiA	<p>Decyzja BPRM.4820.2.3.2020 oraz decyzja BPRM.4820.2.4.2020 zostały doręczone PP S.A. 20 kwietnia 2020 r. oraz PWPW S.A. 21 kwietnia 2020 r., w formie listu poleconego za potwierdzeniem odbioru. Ponadto, do PP S.A. oraz MAP, jak również do PWPW S.A. oraz MSWiA, skany decyzji zostały przesłane pocztą elektroniczną 16 kwietnia 2020 r.</p>
Sporządzenie decyzji a podstawa prawna ich wydania	<p>Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zostały sporządzone, pomimo że w świetle obowiązujących w dniu wydania decyzji przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne mające na celu przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP zastrzeżone były do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych.</p> <p>Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania tych decyzji): <i>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 [tj. organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej], 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. Zdaniem Kolegium NIK, art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania tych decyzji) nie upoważniał do wydania poleceń o treści wskazanej w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz decyzji BPRM.4820.2.4.2020. W dniu wydania ww. decyzji obowiązywały przepisy Kodeksu wyborczego, zgodnie z którymi w tym czasie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PKW była stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 § 1);</li> <li>• KBW zapewniało obsługę PKW, komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach, w szczególności zapewniało warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne, związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym w i innych ustawach (art. 187 § 1 i 2);</li> <li>• wybory Prezydenta RP przeprowadzały: PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze. (art. 294 § 1);</li> <li>• PKW po sporządzeniu listy kandydatów, zarządzała wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewniała dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (art. 307).</li> </ul> <p>W dacie wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r. nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która wyłączałyby stosowanie powyższych przepisów Kodeksu wyborczego. Przepisem takim nie był również art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej, a zatem wydana na jego podstawie decyzja powinna była</p>

<sup>72</sup> Wyjaśnienia, z upoważnienia Szefa KPRM, w zastępstwie Dyrektora Generalnego KPRM, złożyła Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM.

pozostawać w zgodzie z przywołanymi normami Kodeksu wyborczego. Wyłączenie ustawowych kompetencji określonych organów (w wypadku organów wyborczych, tj. PKW i KBW) nie mocą ustawy, lecz decyzji administracyjnej, stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą praworządności oraz hierarchią źródeł prawa.

Ograniczenie stosowania przepisów Kodeksu wyborczego przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta RP w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii zostały wprowadzone<sup>73</sup> z dniem 18 kwietnia 2020 r., tj. już po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. Natomiast ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie dopiero z dniem 9 maja 2020 r.<sup>74</sup>

Przyczyny wydania decyzji, skierowanych do PP S.A. i PWPW S.A.

Jak wynika z wyjaśnień<sup>75</sup>: *decyzja znak BPRM.4820.2.3.2020 w żadnym elemencie nie naruszała kompetencji urzędników wyborczych i komisji wyborczych, nie dotyczyła także nałożenia na PP S.A. jakichkolwiek obowiązków związanych z przeprowadzeniem czynności wyborczych w ramach wyborów Prezydenta RP w 2020 r. Prezes Rady Ministrów polecił PP S.A. „podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów”. Treścią polecenia było zatem przeprowadzenie przez PP S.A. swoistych działań przygotowawczych – mających na celu organizacyjne i kadrowe przygotowanie się tej instytucji do dokonania przewidzianych prawem czynności w zakresie wyborów korespondencyjnych. Wyjaśniono, że chronologia zdarzeń wyraźnie wskazuje, że decyzja BPRM 4820.2.3.2020 została wydana po uchwaleniu ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów a przed jej wejściem w życie Prezes RM nie mógł pozostawać w bezczynności, ale powinien (wręcz musiał) przedsięwziąć odpowiednie kroki administracyjne celem jak najlepszego przygotowania organizacyjnego do umożliwienia przeprowadzenia wyborów w zakładanym przez ustawodawcę kształcie. W wyjaśnieniach podano, że 16 kwietnia 2020 r., kiedy to ostateczna forma i termin przeprowadzenia wyborów nie były jeszcze przesądzone, administracja rządowa powinna była być przygotowana na wszelkie możliwe scenariusze w tym zakresie. Analogiczne wyjaśnienia dotyczą decyzji BPRM.4820.2.4.2020, w zakresie której również niezbędne było podjęcie szeregu czynności przygotowawczych, z powodów omówionych powyżej. Według tych wyjaśnień polecenia zawarte w decyzjach BPRM.4820.2.3.2020 oraz BPRM.4820.2.4.2020 dotyczyły podjęcia czynności o charakterze organizacyjnym oraz przygotowawczym, i miały one jedynie przygotować wsparcie organizacyjne dla organów państwa przeprowadzających wybory, bez względu na formę, jaką by one ostatecznie przybrały w wyniku działań ustawodawcy.*

Stanowisko NIK

W odniesieniu do decyzji BPRM.4820.2.4.2020 w sprawie wydania polecenia PWPW S.A. należy zauważyć, że z treści tej decyzji wynika wprost, że polecenie obejmuje *realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.* Tym samym Prezes RM decyzją polecił wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, choć art. 307 Kodeksu wyborczego wprost stanowi, że to PKW, po sporządzeniu listy kandydatów, zarządza wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania.

NIK zauważa, że pomimo niedojścia do zawarcia umowy z Ministrem SWiA, PWPW S.A. nie traktowała decyzji Prezesa RM jako polecającej podjęcie jedynie działań przygotowawczych, ale zrealizowała polecenie zawarte w decyzji

<sup>73</sup> Na podstawie art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia.

<sup>74</sup> Została uchylona z dniem 2 czerwca 2020 r.

<sup>75</sup> Wyjaśnienia, w zastępstwie Szefa KPRM, złożył Pan Paweł Szrot Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM.

BPRM.4820.2.4.2020 poprzez wydrukowanie odpowiedniej ilości kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, odpowiadającej liczbie wyborców w wyborach Prezydenta RP ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., tj. 29 990 700 sztuk kompletów.

Z kolei w przypadku decyzji BPRM.4820.2.3.2020, skierowanej do PP S.A. przytoczonym wyjaśnieniem przeczy fakt, że PP S.A. – pomimo, że nie doszło do podpisania umowy z Ministrem AP – zrealizowała polecenie zawarte w decyzji poprzez m.in. skompletowanie 29 828 620 pakietów wyborczych.

Tymczasem według stanu prawnego obowiązującego na dzień 16 kwietnia 2020 r., głosowanie korespondencyjne było uregulowane w rozdziale 6a Kodeksu wyborczego. Na podstawie art. 53a Kodeksu wyborczego głosować korespondencyjnie mogli tylko: wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (§ 1), wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych<sup>76</sup> (§ 1a pkt 1) oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat (§ 1a pkt 2). Art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego stanowił zaś, że pakiet wyborczy doręcza wyborcy urzędnik wyborczy za pośrednictwem operatora wyznaczonego<sup>77</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>78</sup>. Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie dopiero z dniem 9 maja 2020 r., a zatem nie mogła stanowić podstawy prawnej działań administracji rządowej.

Podobną ocenę decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w sprawie wydania polecenia PP S.A. wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w nieprawomocnym wyroku z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20. Na brak podstaw do wydania tej decyzji wskazywały także opinia Prokuraturii Generalnej RP oraz sporządzona równolegle analiza Departamentu Prawnego KPRM.

Skargi do WSA dotyczące decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Na decyzję BPRM.4820.2.3.2020, skierowaną do PP S.A., zostały wniesione cztery skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>79</sup>. Zaskarżając ww. decyzję: Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił jej: 1) 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, 2) 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 antycovidowej poprzez uznanie, iż polecenie przekazania Poczcie Polskiej S.A. spisu wszystkich wyborców wyczerpuje przesłankę zapobiegania COVID-19. Wyrokiem z dnia 15 września 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji (sygn. akt VII SA/Wa 992/20). Skargę kasacyjną od wyroku wniósł (27 października 2020 r.) pełnomocnik Prezesa RM, zaskarżając wyrok w całości oraz pełnomocnik PP S.A. (29 października 2020 r.), zaskarżając wyrok w części, tj. całość pkt 1 wyroku (stwierdzający nieważność decyzji). Ponadto, o stwierdzenie nieważności decyzji wnosiła Fundacja Wolne Społeczeństwo z siedzibą w Poznaniu oraz osoby fizyczne.

W dniach 27-29 kwietnia i 7 maja 2020 r. 38 gmin wystąpiło do Prezesa RM z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy wraz z wnioskiem o wstrzymanie

<sup>76</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.).

<sup>77</sup> Operator wyznaczony to operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych (art. 13 pkt 13 ustawy Prawo pocztowe). Operator wyznaczony jest wybierany na okres 10 lat przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE. Poczta Polska S.A. została wyznaczona do świadczenia usług powszechnych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2025 r.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1041.

<sup>79</sup> Decyzja BPRM.4820.2.4.2020, skierowana do PWPW S.A., nie była przedmiotem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wniosku o stwierdzenie nieważności, ani skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

wykonania decyzji BPRM.4820.2.3.2020, skierowanej do PP S.A.<sup>80</sup>. We wnioskach gminy zarzuciły, że decyzja wydana została z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej, art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Kpa. Ponadto, 30 kwietnia i 9 maja 2020 r. dwa podmioty wystąpiły do Prezesa RM o stwierdzenie nieważności decyzji, skierowanej do PP S.A. wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania. Podmioty te podniosły m.in., że decyzja wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa, była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, a w razie wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą.

We wszystkich powyższych 40 przypadkach, w okresie od 27 maja do 2 czerwca 2020 r., Prezes RM umorzył postępowania z wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy lub stwierdzenie nieważności decyzji. W jego ocenie podmioty (w tym gminy) nie posiadały statusu strony w postępowaniu dotyczącym decyzji BPRM.4820.2.3.2020, skierowanej do PP S.A., nie posiadały bowiem w tym zakresie interesu prawnego. Prezes RM nie znalazł podstaw uzasadniających wstrzymanie wykonalności przedmiotowej decyzji.

W czerwcu i lipcu 2020 r. PP S.A. złożyła wnioski o wyjaśnienie treści 35 z 40 powyższych decyzji umarzających postępowania, w zakresie fragmentu ich uzasadnienia, tj.: *W ocenie Prezesa Rady Ministrów art. 99 stanowił jedyną i bezpośrednią podstawę do wystąpienia o przedmiotowe dane, zaś powołanie się przez PP S.A. dodatkowo na przedmiotową decyzję nie było w tym kontekście ani konieczne, ani prawidłowe.* Postanowieniami z sierpnia i września 2020 r. Prezes RM odmówił wyjaśnienia treści decyzji wskazując, że PP S.A. nie była stroną w umorzonych postępowaniach o ponowne rozpatrzenie sprawy lub stwierdzenie nieważności decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

W dniach 27-30 kwietnia 2020 r. siedem gmin i Związek Samorządów Polskich skierowały do Prezesa RM lub KPRM pisma zawierające prośbę o wyjaśnienie: 1) czy adresatem decyzji BPRM.4820.2.3.2020, podmiotem zobowiązanym do jej realizacji, a tym samym stroną postępowania zakończonego ww. decyzją są gminy bądź ich organy; 2) wątpliwości prawnych w sprawie możliwości realizowania przez samorzady wniosków PP S.A. o udostępnienie danych osobowych mieszkańców z rejestru wyborców.

W odpowiedziach na ww. pisma Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM podał m.in., że w ocenie KPRM gminy (bądź ich organy) nie są stroną postępowania zakończonego przedmiotową decyzją, gdyż decyzja ta ani nie została wprost skierowana do gmin, ani nie nakłada na nie żadnych praw ani obowiązków.

PP S.A.<sup>81</sup> oraz PWPW S.A.<sup>82</sup> zostały zawiadomione, na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kpa, o wszczęciu z urzędu postępowania, dotyczącego stwierdzenia wygaśnięcia odpowiednio decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Jednocześnie, w związku z art. 10 Kpa, Spółki te zostały poinformowane o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, co do zgromadzonych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie PP S.A.<sup>83</sup> wskazała, że poinformowała MAP m.in. o konieczności niezwłocznego zrealizowania szeregu czynności niezbędnych do przygotowania wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, szacowanych kosztach związanych z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020, konieczności zaciągnięcia zobowiązań finansowych celem zrealizowania obowiązków wynikających z tej decyzji oraz o gotowości niezwłocznego zawarcia umowy zgodnie z decyzją.

Jednocześnie PP S.A. poinformowała Prezesa RM, że mimo jej gotowości do zawarcia umowy z Ministrem AP, do 18 maja 2020 r. nie doszło do jej podpisania.

Wszczęcie z urzędu postępowania dotyczącego stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Stanowisko PP S.A. w sprawie wszczęcia postępowania, dotyczącego stwierdzenia wygaśnięcia decyzji

<sup>80</sup> Z wyjątkiem jednej gminy, która złożyła tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

<sup>81</sup> Pismo znak BPRM.4820.2.3.2020(3), z 15 maja 2020 r.

<sup>82</sup> Pismo znak BPRM.4820.2.4.2020(2), z 15 maja 2020 r.

<sup>83</sup> Pismo PP S.A. z dnia 18 maja 2020 r., znak PRZ.115.2020.



Stanowisko PWPW S.A. w sprawie wszczęcia postępowania dotyczącego stwierdzenia wygaśnięcia decyzji

W związku z zawiadomieniem o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wygaśnięcia decyzji BPRM.4820.2.4.2020, PWPW S.A. przedstawiła stanowisko<sup>84</sup>, że decyzja ta została w całości wykonana zgodnie z jej treścią oraz w związku z art. 130 Kpa. PWPW S.A. poinformowała Prezesa RM, że zrealizowała polecenie i wydrukowała odpowiednią ilość kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, odpowiadającą liczbie wyborców w wyborach Prezydenta RP ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Ponadto, PWPW S.A. podała, że natychmiast wykonała przedmiotową decyzję, kierując się treścią art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej, który stanowił, że polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia, zgodnie z art. 130 § 3 Kpa oraz z treścią ww. decyzji.

Prowadzenie w KPRM postępowań z urzędu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>85</sup> w KPRM nie zostały podjęte żadne czynności ani rozstrzygnięcia w ramach postępowań dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z 16 kwietnia 2020 r., w szczególności nie wydano decyzji. Było to niezgodne z art. 35 § 1 i § 3 Kpa, które stanowią, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Nie zawiadomiono również stron o przyczynach zwłoki, ani nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, co jest wymagane na podstawie art. 36 Kpa.

Zgodnie z wnioskiem NIK, zawartym w wystąpieniu pokontrolnym do Szefa KPRM, postępowania te zostały zakończone 25 stycznia 2021 r.<sup>86</sup>

Brak analiz w zakresie skutków prawnych i finansowych w przypadku nie dojścia do wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.

Jak wyjaśniono<sup>87</sup>, przed wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., nie były w KPRM sporządzane analizy w zakresie skutków prawnych i finansowych w przypadku niedojścia do wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r., co było spowodowane w szczególności wysoką dynamiką działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w początkowym okresie COVID-19. Ponadto, biorąc pod uwagę, że w decyzjach tych wprost wskazano, iż właściwymi do zawarcia umów z PP S.A. oraz PWPW S.A. są, odpowiednio Minister Aktywów Państwowych oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, ewentualna konieczność sporządzenia dodatkowych analiz powinna być rozważana przez ww. podmioty.

Działania KPRM w związku z brakiem możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.

W dniu 7 maja 2020 r. Prezes RM zwrócił się do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska, czy instrumenty prawne, wynikające z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi<sup>88</sup>, są wystarczające do prowadzenia dalszych skutecznych działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, czy też w ocenie Ministra Zdrowia istnieją przesłanki do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Minister Zdrowia odpowiedział, że w jego ocenie są one wystarczające do prowadzenia dalszych skutecznych prac w tym zakresie.

Powołując się na pismo Przewodniczącego PKW skierowane do Marszałka Sejmu, w którym informował on o braku prawnych oraz organizacyjnych możliwości przeprowadzenia w dniu 10 maja 2020 r. głosowania w wyborach Prezydenta RP, Prezes RM zwrócił się do Marszałka Sejmu, Przewodniczącego PKW (pismami z dnia 7 maja 2020 r.) oraz do Prezesa PG RP (pismem z 8 maja 2020 r.) o stanowisko w tej sprawie, jednocześnie zauważając, że obowiązujący stan prawny nie daje Prezesowi RM podstaw do podjęcia kolejnych działań.

<sup>84</sup> Pismo PWPW S.A. z dnia 18 maja 2020 r., znak BO-072-26/20.

<sup>85</sup> Czynności kontrolne w KPRM zostały zakończone 23 października 2020 r.

<sup>86</sup> O zakończeniu postępowań wszczętych z urzędu, Szef KPRM poinformował w złożonych w dniu 28 stycznia 2021 r. zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego.

<sup>87</sup> Z upoważnienia Szefa KPRM wyjaśnienia złożył Pan Paweł Szrot Sekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.

W odpowiedzi na powyższe, Prezes PG RP przekazał<sup>89</sup> opinię prawną, z której wynikało, że w stanie faktycznym i prawnym brak jest podstaw do podjęcia przez Prezesa RM działań prawnych umożliwiających przeprowadzenie głosowania w wyborach Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.

Marszałek Sejmu poinformowała<sup>90</sup> m.in, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma kompetencji do zmiany wyznaczonego terminu wyborów Prezydenta RP oraz, że poza wyznaczeniem terminu wyborów Prezydenta RP, Marszałek nie ma prawnych możliwości wpływu na przygotowanie wyborów, a organem który posiada kompetencje w tym zakresie jest PKW.

W odpowiedzi na pismo Prezesa RM, Prezes PKW przesłał<sup>91</sup> komunikat Komisji z dnia 7 maja 2020 r. dotyczący wyborów Prezydenta RP, w którym PKW wskazuje, że obowiązująca regulacja prawna<sup>92</sup> pozbawiła PKW instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków i informuje wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, że głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie może się odbyć.

Stanowisko Rady Ministrów dotyczące możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.

Stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie możliwości przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. zostało przyjęte przez Radę Ministrów w trybie obiegowym, podpisane przez Prezesa RM i ogłoszone w Monitorze Polskim<sup>93</sup>. W swoim stanowisku Rada Ministrów stwierdziła, że w zakresie zadań i kompetencji posiadanych przez administrację rządową nie jest możliwe przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w terminie wyznaczonym przez Marszałka Sejmu, tj. w dniu 10 maja 2020 r., oraz że *podjęte zostały wszystkie możliwe działania zmierzające do przeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja 2020 r., w tym zwłaszcza w uzgodnieniu z członkami Rady Ministrów, zgodnie z art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej, wydrukowano karty do głosowania, instrukcje głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, a także polecono Poczcie Polskiej S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym.* Rada Ministrów uznała również, że wydrukowane elementy pakietu wyborczego powinny zostać wykorzystane w wyborach Prezydenta RP, które zostaną przeprowadzone zgodnie z uchwalonymi zmianami prawnymi.

Monitorowanie realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

W zakresie monitorowania realizacji przez PP S.A. lub PWPW S.A. poleceń wydanych decyzjami: BPRM.4820.2.3.2020 i BPRM.4820.2.4.2020 wyjaśniono<sup>94</sup>, że *właściwi byli, odpowiednio, Minister Aktywów Państwowych oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – wskazani w obu decyzjach jako organy właściwe do zawarcia umów z, odpowiednio, PP S.A. oraz PWPW S.A.* Podano, że nie był prowadzony monitoring działań podejmowanych przez Ministra AP oraz Ministra SWiA w zakresie realizacji ww. decyzji, gdyż *w decyzjach tych wprost określono, że to ww. ministrowie są odpowiedzialni za zawarcie umów z, odpowiednio, PP S.A. oraz PWPW S.A.*

NIK zauważa, że monitorowanie wykonywania poleceń określonych decyzjami z 16 kwietnia 2020 r. pozwoliłoby na wczesne wykrywanie problemów

<sup>89</sup> Pismem z dnia 8 maja 2020 r. znak: KR-0701-68/20/LMO/pdo.

<sup>90</sup> Pismem z dnia 8 maja 2020 r. znak: EW-172-30/4/20.

<sup>91</sup> Pismem z dnia 13 maja 2020 r. znak: ZPOW-501023/20.

<sup>92</sup> Na podstawie art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, w ówczesnym brzmieniu, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie miały zastosowania przepisy Kodeksu wyborczego w zakresie: podawania w formie obwieszczenia do wiadomości wyborców informacji, o których mowa w art. 16 § 1; wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania; przekazywania wyborcom informacji, o których mowa w art. 37 d § 1; głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a; głosowania przez pełnomocnika; ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart.

<sup>93</sup> M.P. poz. 404.

<sup>94</sup> W zastępstwie Szefa KPRM wyjaśnienia złożył Pan Paweł Szrot Sekretarz Stanu, Zastępca Szefa KPRM.

związanych z ich realizacją oraz podejmowanie odpowiednich działań w celu ich rozwiązania.

## 5.2. WYKONYWANIE PRZEZ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI ORAZ MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH ZADAŃ W ZAKRESIE ORGANIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### 5.2.1. REALIZACJA PRZEZ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI POLECENIA, DOTYCZĄCEGO ZAWARCIA UMOWY Z PWPW S.A.

Niezrealizowanie przez Ministra SWiA polecenia Prezesa Rady Ministrów

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie zawarł z PWPW S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP w 2020 r.

Doręczenie Ministrowi SWiA decyzji, skierowanej do PWPW S.A.

Decyzja BPRM.4820.2.4.2020 została zarejestrowana w systemie informatycznym e-Doc MSWiA w dniu 16 kwietnia 2020 r. W tym samym dniu, Minister SWiA zwrócił się do PWPW S.A. o dostarczenie informacji – w formie ustnej i pisemnej – na temat przygotowań do realizacji decyzji oraz o przedstawienie projektu umowy. W dniu 17 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. poinformowała kierownictwo MSWiA<sup>95</sup> o zakresie zadań przyjętych do realizacji przez PWPW S.A., a także o przewidywanych sposobach realizacji zadań, wynikających z ww. decyzji. Z wyjaśnień<sup>96</sup> wynika, że Minister SWiA nie zgłosił zastrzeżeń co do otrzymanych informacji i je zatwierdził.

Projekt umowy, która miała być zawarta pomiędzy Ministrem SWiA a PWPW S.A.

W dniu 21 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. przekazała MSWiA projekt umowy zlecenia<sup>97</sup> na druk 33 milionów sztuk kart do głosowania, 33 milionów instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania (tj. elementów pakietu wyborczego) oraz dostarczenie ich w odpowiedniej formie do podmiotów wskazanych przez PP S.A., jako operatora zobowiązanego do prowadzenia działań w ramach przygotowania wyborów<sup>98</sup>.

Brak w MSWiA analiz uwarunkowań prawnych i organizacyjnych wykonania decyzji, skierowanej do PWPW S.A.

W MSWiA nie przedstawiono w toku kontroli NIK żadnych analiz w zakresie uwarunkowań prawnych i organizacyjnych wykonania decyzji BPRM.4820.2.4.2020. oraz zawarcia umowy z PWPW S.A. MSWiA nie występowało również do KPRM o wyjaśnienie i uszczegółowienie decyzji lub jej zmianę, a także o przyznanie środków na ten cel z rezerw budżetu państwa lub o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wyjaśniono<sup>99</sup>, że w ocenie MSWiA ww. decyzja nie wymagała analizy prawnej a wątpliwości mogły dotyczyć jedynie *drobnych kwestii i optymalnej realizacji* decyzji oraz formy umowy. MSWiA nie przedstawiło również żadnych notatek, ani maili na ten temat – według uzyskanych wyjaśnień, wszystkie polecenia były wydawane ustnie. Brak jest też jakichkolwiek innych dowodów potwierdzających fakt uzgodnienia treści zaproponowanej przez PWPW S.A. umowy, czy akceptacji przedstawionego w niej zakresu działań ze strony Ministra SWiA.

<sup>95</sup> Pismem Z-0132-0133/20/MB,

<sup>96</sup> W imieniu Ministra SWiA wszystkich wyjaśnień udzielał pracownik MSWiA Pan Wiktor Klimiuk, upoważnienie DP-WPP-0114-58/2020/AJ z dnia 2 października 2020 r.

<sup>97</sup> Projekt umowy zlecenia został przekazany przez Prezesa Zarządu PWPW S.A. drogą mailową na adres sekretariatu MSWiA.

<sup>98</sup> Decyzja BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. zobowiązywała PP S.A. do realizacji działań polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych.

<sup>99</sup> Wyjaśnienia GPM-0748-4/2020, z dnia 22.10.2020 r.

Jako przyczynę zaniechania przez Ministra SWiA realizacji polecenia wynikającego z decyzji Prezesa RM, tj. niezawarcia umowy z PWPW S.A. upoważniony przedstawiciel Ministra SWiA, wskazał, że: *w związku z zawarciem umowy pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A. oraz tym, że Spółka przystąpiła do realizacji zlecenia, zawarcie umowy z PWPW S.A. przez MSWiA na ten sam przedmiot realizacji prowadziłoby do konfuzji i byłoby de facto działaniem niegospodarnym.*

Zamówienie PP S.A.  
skierowane do PWPW S.A.

W dniu 24 kwietnia 2020 r. wpłynęło do PWPW S.A. zamówienie PP S.A. (dalej: Zamówienie), które było przedmiotem uzgodnień służb prawnych obu podmiotów w trakcie telekonferencji przeprowadzonej w dniu 22 kwietnia 2020 r. Zamówienie datowane na 20 kwietnia 2020 r. obejmowało:

- określenie przedmiotu zlecenia i sposobu przygotowania materiałów przez PWPW S.A. – przedmiotem było dostarczenie przez PWPW S.A. elementów do insertowania wchodzących w skład pakietu wyborczego („Karta do głosowania” i „Oświadczenie o osobistym i tajnym głosowaniu wraz z Instrukcją”)<sup>100</sup>,
- miejsca dostarczenia pakietów oraz harmonogram ich dostarczania wskazanym przez PP S.A. podmiotom<sup>101</sup>,
- zapis, że wynagrodzenie z tytułu wykonania ww. zlecenia PWPW S.A. rozliczy ze Skarbem Państwa,
- wskazanie osób pełniących nadzór nad realizacją zadania.

W treści zamówienia nie wskazano wysokości wynagrodzenia, ani sposobu jego obliczenia. Autorem treści Zamówienia była PP S.A., z zastrzeżeniem postanowień w pkt 2 ppkt 1 i 2, dotyczących przedmiotu zlecenia i sposobu przygotowania materiałów przez wykonawcę Zamówienia, do których wkład merytoryczny przygotowała PWPW S.A. w ramach uzgodnień roboczych.

Przyczyny niepodpisania przez  
Ministra SWiA umowy  
z PWPW S.A.

Według wyjaśnień<sup>102</sup>, w ocenie MSWiA zamówienie zobowiązywało PWPW S.A. do przygotowania elementów przyszłych pakietów wyborczych. W związku z zawarciem umowy pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A. oraz tym, że PWPW S.A. przystąpiła do realizacji Zamówienia, w zakresie nie sprzecznym z decyzją premiera wystawioną dla PWPW S.A., bezprzedmiotowe stało się zawarcie umowy z PWPW S.A. przez MSWiA na ten sam przedmiot realizacji, gdyż prowadziłoby to do konfuzji i byłoby de facto działaniem niegospodarnym. W związku z powyższym wskazanie MSWiA jako źródła finansowania druku w decyzji wystawionej dla PWPW nie zmaterializowało się. Z powodu wykonania dyspozycji decyzji Prezesa Rady Ministrów przez podmiot trzeci i braku innych aktów prawnych obligujących do realizacji tej decyzji MSWiA nie podejmowało kroków w celu jej realizacji, jako że działania takie pozostałyby bezprzedmiotowe.

Charakter zamówienia PP S.A.  
w ocenie PWPW S.A.

Jak wyjaśnił Członek Zarządu PWPW S.A.<sup>103</sup>, w rozumieniu tej Spółki przedmiot Zamówienia obejmował wydruk „Kart do głosowania” i „Oświadczeń o osobistym i tajnym głosowaniu” wraz z „Instrukcją” w dwóch formach, przygotowanych zgodnie z pkt 2 ppkt 1 i 2 Zamówienia oraz dostawę ww. druków w terminach i do miejsc wskazanych w pkt 3 ppkt 1 i 2 Zamówienia. Przyjęcie Zamówienia nie zostało potwierdzone (podpisane) przez PWPW S.A., odpowiedzialność za realizację Zamówienia bez jego formalnego potwierdzenia wziął na siebie Zarząd PWPW S.A., a faktyczne potwierdzenie przyjęcia zamówienia, z wyłączeniem liczby drukowanych pakietów, miało miejsce poprzez skierowanie Zamówienia do realizacji.

<sup>100</sup> Sposób przygotowania materiałów obejmował szczegóły techniczne przygotowania i wydrukowania dwustronnego elementów pakietu wyborczego oraz przygotowania ich do insertowania.

<sup>101</sup> Nie doszło do podpisania umowy a PWPW S.A. przystąpiło faktycznie do realizacji Zamówienia PP S.A. poprzez dostarczenie pakietów do ustalonych podmiotów.

<sup>102</sup> Wyjaśnienia z dnia 14.10.2020 r.

<sup>103</sup> Wyjaśnienia BK-0810-1-5/2020 z dnia 28.08.2020 r. W imieniu Prezesa Zarządu PWPW S.A., wszystkich wyjaśnień udzielał Członek Zarządu PWPW S.A. Piotr Ciompa.



Charakter zamówienia w ocenie PP S.A.

Dyrektor Biura Kontroli i Zarządzania Bezpieczeństwem PP S.A. wyjaśnił, że działania w rozumieniu zleceniodawcy miały obejmować *dostarczenie przez wykonawcę elementów do insertowania wchodzących w skład pakietu wyborczego* (pkt 2 ppkt 1 Zamówienia). Wskazał też, że *Poczta Polska nie zamawiała w PWPW elementów pakietów wyborczych w postaci karty do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego. Poczta Polska ustalała operacyjnie (wyłącznie mailowo) wymagania techniczne, co do formy przekazania, „dostarczenia” materiałów<sup>104</sup>, miejsca dostaw materiałów i osób uprawnionych do odbioru materiałów. Poczta Polska S.A. uzgadniała z PWPW najpierw umowę a następnie zamówienie, mające formalnie uregulować powyższe ustalenia operacyjne. Do podpisania dokumentów przez PWPW nie doszło.*

Stanowisko NIK

NIK zwraca uwagę, że decyzja BPRM.4820.2.3.2020 nakładała wprawdzie na PP S.A. obowiązek przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materialnych i kadrowych, jednak zakres realizacji tego obowiązku przez PP S.A. musi być rozpatrywany w kontekście pozostałych podjętych wówczas rozstrzygnięć. Wydana tego samego dnia decyzja BPRM.4820.2.4.2020 wprost nakładała bowiem na PWPW S.A. obowiązek wydruku odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego. Jednocześnie wyraźnie wskazała ona, że odpowiedzialnym za zawarcie z PWPW S.A. umowy określającej wszelkie niezbędne aspekty związane z realizacją tego polecenia jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Z kolei finansowanie realizacji poleceń miało nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest ww. minister, zgodnie z zawartą umową. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w uzyskanych na tą okoliczność wyjaśnieniach przedstawicieli KPRM<sup>105</sup>.

Stosunek prawny, który zaistniał pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A., nie mógł zatem zwolnić Ministra SWiA z obowiązku wykonania polecenia Prezesa RM wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Brak umowy pomiędzy MSWiA a PWPW S.A. spowodował, że Spółka była zmuszona do wykonania zadań nałożonych na nią ww. decyzją bez szczegółowego określenia warunków ich realizacji oraz bez zabezpieczenia środków na ich wykonanie. W konsekwencji PWPW S.A., działając pod presją zbliżającego się terminu wyborów<sup>106</sup>, zrealizowała zadanie ponosząc pełne ryzyko jego niewłaściwego wykonania oraz wykorzystując własne środki finansowe.

Brak odpowiedzi MSWiA na pismo PWPW S.A., w sprawie sposobu pokrycia kosztów realizacji decyzji

Po zakończeniu realizacji zadań, określonych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, członek Zarządu PWPW S.A.<sup>107</sup> zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA z prośbą o pomoc w ustaleniu właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa, tj. dysponenta środków budżetowych, do którego mogłaby wystąpić z roszczeniem o pokrycie kosztów wynikających z realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Pismo to do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>108</sup> pozostało bez odpowiedzi. Jak wyjaśnił upoważniony pracownik MSWiA: *Pismo było (...) bezprzedmiotowe z uwagi na to, że PWPW S.A. działało nie tylko na podstawie decyzji Prezesa RM, adresowanej do PWPW S.A. ale również na zlecenie Poczty Polskiej. Z tego powodu pismo pozostało bez odpowiedzi.*

<sup>104</sup> Część materiału wsadowego do „insertowania” miała formę arkusza A4 a część tzw. roli, co z kolei podyktowane było wymaganiami firm przygotowujących pakiety wyborcze i stosowanych u nich rodzajów maszyn pakujących.

<sup>105</sup> Wyjaśnienia Szefa KPRM z 27.05.2020 r. (pismo BPRM.31.12.29.2020.KG(2)) oraz wyjaśnienia Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 20 sierpnia 2020 r.

<sup>106</sup> Decyzja została wydana 16 kwietnia 2020 r. Wybory miały się odbyć 10 maja 2020 r. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na „insertowanie” pakietów, dostarczenie ich do wyborców i inne niezbędne działania, wydruk i dostarczenie pakietów PP S.A. przez PWPW S.A. musiał nastąpić w jak najkrótszym czasie. Decyzja miała rygor natychmiastowej wykonalności.

<sup>107</sup> W dniu 29 maja 2020 r., pismo Z-0132-02/2020/PC

<sup>108</sup> Tj. do 23 października 2020 r.

Nadzór Ministra SWiA nad realizacją przez PWPW.S.A. decyzji

Nadzór Ministra SWiA nad realizacją przez PWPW S.A. decyzji BPRM.4820.2.4.2020 był prowadzony w sposób niesformalizowany. Nie przedstawiono żadnych pism, notatek, ani maili w tym zakresie – wedle uzyskanych wyjaśnień<sup>109</sup>, wszystkie polecenia były wydawane ustnie. Upoważniony pracownik MSWiA wyjaśnił<sup>110</sup>, że: *Minister jako organ spółki pełniący w tym wypadku rolę Walnego Zgromadzenia akcjonariuszy monitoruje zdarzenia o wadze strategicznej (...), a nie pojedyncze decyzje i zlecenia, a o takim zdarzeniu należy mówić w kwestii zlecenia Poczty Polskiej druku pakietów wyborczych (...).*

NIK zwraca uwagę, że poza wyjaśnieniami, brak jest dowodów potwierdzających sprawowanie przez Ministra SWiA nadzoru nad działaniami PWPW S.A. w zakresie wydruku elementów pakietów wyborczych.

## 5.2.2. REALIZACJA PRZEZ MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH POLECENIA, DOTYCZĄCEGO ZAWARCIA UMOWY Z PP S.A.

Niewywiązanie się Ministra AP z polecenia zawarcia umowy z PP S.A.

Minister Aktywów Państwowych, wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z decyzji BPRM.4820.2.3.2020., nie zawarł z PP S.A. umowy na realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskiwanie koniecznych zasobów materiałowych i kadrowych.

Brak w MAP analiz możliwości prawnych i organizacyjnych wykonania decyzji skierowanej do PP S.A.

W związku z otrzymaną w dniu 16 kwietnia 2020 r. decyzją BPRM.4820.2.3.2020, polecającą PP S.A. realizację określonych zadań, w MAP nie przeprowadzono udokumentowanych analiz co do możliwości prawnych i organizacyjnych wykonania tej decyzji, także np. w zakresie możliwości pozyskiwania przez PP S.A. potrzebnych danych osobowych.

Jak wyjaśniono<sup>111</sup>, ze względu na ograniczony czas do podejmowania działań, sytuację pandemii COVID-19, głęboką dyskusję polityczną nad planowanymi wyborami oraz przedłużający się proces legislacyjny nad ustawą, prowadzono jedynie wstępne konsultacje z UKE oraz UOKiK. W ówczesnej sytuacji nie było pilnej potrzeby prowadzenia dalszych dogłębnych analiz i opinii. Również z tych powodów MAP nie sporządzało oraz nie otrzymało opinii od innych podmiotów, w zakresie możliwości pozyskania przez PP SA danych osobowych wyborców na podstawie art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia.

Informacja PP S.A. o zakresie i koszcie zadań wskazanych do realizacji w decyzji

Poczta Polska S.A.<sup>112</sup>, w dniu 16 kwietnia 2020 r., w związku z otrzymaniem decyzji BPRM.4820.2.3.2020, poinformowała MAP, że: *terminowe zrealizowanie obowiązków Poczty Polskiej S.A. wynikających z decyzji Prezesa Rady Ministrów warunkowane jest zaciągnięciem przez PP S.A. pierwszych zobowiązań finansowych do końca bieżącego tygodnia.* PP S.A. wskazała, iż zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.3.2020, finansowanie kosztów poniesionych przez PP S.A. na realizację polecenia ma nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej w tej sprawie z PP S.A. Spółka ta wskazała również, że nie posiada zdolności do samodzielnego zapewnienia finansowania dla wykonania określonych w decyzji zadań.

W piśmie PP S.A. podała szacowany koszt tych działań w wysokości około 680 mln zł (brutto) i ich zakres.

W konkluzji pisma PP S.A. deklarowała, iż jest gotowa bezzwłocznie zawrzeć z MAP stosowną umowę zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.3.2020 oraz poprosiła Ministra AP o akceptację przedłożonych założeń.

<sup>109</sup> Wyjaśnienia GPM-0748-4/2020, z dnia 22.10.2020 r.

<sup>110</sup> Wyjaśnienia z dnia 14.10.2020 r.

<sup>111</sup> Pismo Dyrektora Generalnego / wyjaśnienia dla kontroli NIK z dnia 10 sierpnia 2020 r. nr DKA.D.091.10.2020.

<sup>112</sup> Pismo do Ministra AP z dnia 16 kwietnia 2020 r, nr PZR.77.2020.

Odpowiedź MAP na pismo PP S.A.	W odpowiedzi na pismo PP S.A. w dniu 17 kwietnia 2020 r. Minister AP <sup>113</sup> poinformował PP S.A. o gotowości podpisania umowy, stosownie do decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Jednocześnie Minister AP zwrócił się do PP S.A. o przedstawienie szczegółowej kalkulacji założeń w odniesieniu do szacowanej kwoty, celem akceptacji wskazanych w piśmie czynności oraz sumy kosztów. Minister zaznaczył również, że kalkulacja kosztów poszczególnych grup zasobów powinna być zgodna z powołaną decyzją oraz nie powinna obejmować kosztów, które będą poniesione przez PWPW S.A.
Szacunkowy kosztorys działań przedstawiony MAP przez PP S.A.	W dniu 21 kwietnia 2020 r. PP S.A. przesłała <sup>114</sup> szacunkowy kosztorys działań z podziałem na poszczególne kategorie, według faz przygotowania wyborów korespondencyjnych. Wskazane w kalkulacji koszty miały stanowić podstawę podpisania umowy z Ministrem. PP S.A. zapewniła, że przedłożona kalkulacja nie uwzględniała kosztów, które będą poniesione przez PWPW S.A. Podane wyliczenia dotyczyły działań niezbędnych do zorganizowania pierwszej tury wyborów.
Weryfikacja w MAP przedstawionych przez PP S.A. kosztów	Ministerstwo Aktywów Państwowych dokonało weryfikacji przedłożonych przez PP S.A. planowanych kosztów przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych poprzez uzyskanie m.in. opinii UKE z dnia 27 kwietnia 2020 r. W przedłożonej przez UKE opinii wskazano m.in., że przedstawiona kalkulacja ma charakter kosztorysowy (tzw. <i>bottom-up</i> ) i składa się z iloczynów szacunkowych ilości (wolumenów) elementów kosztowych niezbędnych do przeprowadzenia tego przedsięwzięcia wyrażonych w jednostkach (np. sztuki, roboczogodziny etc.) oraz przyjętych kosztów jednostkowych.  Urząd Komunikacji Elektronicznej <sup>115</sup> określił kalkulację jako spójną i przygotowaną w oparciu o konsekwentnie stosowane założenia. Jednocześnie UKE zaznaczył, iż nie posiada wiedzy w zakresie organizacji procesu wyborczego oraz liczby osób przebywających na kwarantannie, a w konsekwencji także kompetencji do dokonania oceny czy przyjęte założenia ilościowe są realistyczne i prawidłowe. UKE poinformował również, iż nie posiada na tyle szczegółowej wiedzy na temat technologii pocztowej, która pozwalałaby ocenić zasadność określenia pracochłonności dla przedsięwzięcia o tak ogromnej skali i nietypowych okolicznościach ich świadczenia.  MAP nie zakwestionował przedłożonego przez PP S.A. szacunku kosztów.
Konsultacje projektu umowy przedłożonej przez PP S.A.	Ministerstwo Aktywów Państwowych prowadziło konsultacje i ustalenia dotyczące przedłożonego 22 kwietnia 2020 r. przez PP S.A. projektu umowy, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Konsultacje i uzgodnienia były prowadzone mailowo wewnątrz MAP. Brał w nich również udział również przedstawiciel PG RP, który wskazał m.in. na potrzebę uwzględnienia w treści projektu umowy: sposobu rozliczania otrzymanej zaliczki w przypadku odwołania/przesunięcia wyborów, postanowień chroniących interesy Skarbu Państwa, np. w zakresie kar umownych; oświadczenia PP S.A. o posiadaniu potencjału umożliwiającego wykonanie przedmiotu umowy oraz przyszłych umów wykonawczych, by uniknąć np. powoływania się przez PP S.A. na tzw. niemożliwość świadczenia; dookreślenia lub dodefiniowania wskazanych w projekcie umowy pojęć takich jak: struktura organizacyjna i niezbędna infrastruktura do świadczenia usług, działania promocyjne; ograniczania i doprecyzowania roli podwykonawców oraz doprecyzowania konkretnego wynagrodzenia za poszczególne czynności (np. w przypadku gdyby umowa nie mogła zostać wykonana w całości i powstałaby potrzeba rozliczenia świadczeń do czasu jej rozwiązania), a także przeprowadzenia tzw. testu prywatnego inwestora, by uniknąć zarzutu udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej. Jednocześnie w uwagach do projektu umowy wskazano m.in. na potrzebę doprecyzowania i ograniczenia zakresu tajemnicy przedsiębiorstwa dotyczącej warunków umowy oraz zaproponowano

<sup>113</sup> Pismo z dnia 17 kwietnia 2020 r. do Prezesa Zarządu PP S.A.

<sup>114</sup> W załączniku do pisma z dnia 21 kwietnia 2020 r., nr WZS.17.2020.

<sup>115</sup> Notatka UKE dla MAP dotycząca kalkulacji kosztów organizacji wyborów korespondencyjnych w 2020 r. przez PP S.A.

możliwość uprawnienia podmiotu reprezentującego Skarb Państwa na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy<sup>116</sup>, tj. Ministra AP do uzyskiwania bieżących raportów o stanie wykonania umowy.

W dniu 5 maja 2020 r. zmieniony, zgodnie z zaleceniami przedstawiciela PG RP, projekt umowy z PP S.A. został przekazany przez MAP opiniującemu go wiceprezesowi PG RP. W e-mailu przekazującym projekt umowy do konsultacji wiceprezesa PG RP, MAP wskazało, iż umowa z PP S.A. ma zostać zawarta po wejściu w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, tj. 8 lub 11 maja 2020 r.

W dniu 8 maja 2020 r. uwagi do projektu umowy zgłosił przedstawiciel UOKiK. Materiał został przekazany przez MAP do UOKiK do konsultacji w dniu 6 maja 2020 r., w związku z m.in. uwagą PG RP z 24 kwietnia 2020 r. dotyczącą potrzeby wykonania tzw. testu inwestora. W powołanej opinii UOKiK zwrócono m.in. uwagę, iż z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG) nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>117</sup> (TFUE), jeśli spełnia warunki, o których mowa w wyroku w sprawie Altmark<sup>118</sup>.

Wyjaśnienia MAP w sprawie monitorowania kosztów realizacji przez PP S.A. decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Dyrektor Generalny MAP wyjaśnił<sup>119</sup>, że w związku z treścią decyzji BPRM.4820.2.3.2020, MAP został wskazany jako organ, którego zadaniem byłoby dokonanie refundacji poniesionych przez Spółkę kosztów, wyłącznie na mocy odpowiedniej umowy. Zarówno powołana decyzja, jak też inny akt administracyjny lub obowiązujący przepis prawa nie wskazywały, aby Minister AP był właściwy do monitorowania ponoszonych przez PP S.A. kosztów.

Działania MAP na rzecz zabezpieczenia środków na sfinansowanie przeprowadzenia wyborów w rybie korespondencyjnym

Równoległe do prowadzonych konsultacji z PP S.A., dotyczących postanowień przyszłej umowy oraz wartości finansowanych na jej podstawie zadań, Minister AP wystąpił 20 kwietnia 2020 r. do Ministra Finansów i 21 kwietnia 2020 r. do Prezesa RM<sup>120</sup> o zabezpieczenie środków na przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym. W piśmie do Ministra Finansów zwrócił się m.in. o wskazanie źródła pokrycia kosztów związanych z realizacją przedmiotowej decyzji, celem zabezpieczenia środków na realizację działań i niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. W piśmie tym Minister AP wskazał także, że w częściach budżetowych, którymi dysponuje, tj. cz. 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz cz. 55 – Aktywa państwowe, środki zostały w całości rozdysponowane w ramach planu finansowego, natomiast zadanie nałożone na podstawie decyzji polecającej PP S.A. ma charakter szczególny, a wydatki związane z jego realizacją nie były zaplanowane. W piśmie do Prezesa RM, Minister AP zwrócił się z prośbą o zabezpieczenie środków z budżetu państwa w celu wypełnienia decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Minister AP poinformował także Prezesa RM o wstępnym oszacowaniu przez PP S.A. kosztów realizacji polecenia na kwotę 698 118,8 tys. zł oraz o wystąpieniu do Ministra Finansów o wskazanie źródła pokrycia kosztów związanych z realizacją przedmiotowej decyzji, ponieważ wydatki związane z realizacją decyzji polecającej PP S.A. nie były planowane w częściach budżetowych, których Minister AP jest dysponentem. MAP nie otrzymało udokumentowanych odpowiedzi na te pisma.

W okresie objętym kontrolą Minister AP nie występował do Prezesa RM o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz nie występował o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W MAP podejmowano w kwietniu 2020 r. czynności przygotowawcze, dotyczące

<sup>116</sup> Dalej: WZA.

<sup>117</sup> Dz. Urz. UE C Nr 202 z 07.06.2016 r., s. 47.

<sup>118</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH i inni przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH. Wyrok określał jakie przesłanki muszą zostać spełnione, by rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowiła pomocy państwa.

<sup>119</sup> Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r.

<sup>120</sup> Pismo nr IK:475221 z dnia 21 kwietnia 2020 r.



wystąpienia o środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, m.in. 30 kwietnia 2020 r. został przygotowany w MAP projekt wystąpienia o środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 sporządzony zgodnie z wytycznymi KPRM.

Ostatnie spotkanie MAP z PP S.A. dotyczące projektu umowy odbyło się 6 maja 2020 r. i było poświęcone wyłącznie przybliżeniu przedstawicielom MAP metodologii opracowania kalkulacji kosztów przygotowania i przeprowadzenia wyborów przez PP S.A., wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r. W trakcie tego spotkania nie były poruszane kwestie dotyczące zawarcia umowy, a po 6 maja 2020 r. strony nie kontynuowały prac w tym zakresie.

Przyczyny niezawarcia przez Ministra AP umowy z PP S.A.

Dyrektor Generalny MAP wyjaśnił<sup>121</sup> m.in., że istniały wątpliwości prawne, co do możliwości zawarcia wówczas umowy, w sytuacji, gdy nie istniały żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które pozwalałyby MAP na finansowanie zadań wskazanych w decyzji, a jednocześnie MAP nie posiadał w tym czasie kompetencji w zakresie organizowania czy finansowania wyborów. Kompetencje te były przepisami rangi ustawowej przyznane innym podmiotom. W wyjaśnieniach wskazano również, że PP S.A. od początku działała bezpośrednio realizując decyzję administracyjną, co wobec jej działań faktycznych utrudniało ustalenie umowne zakresu jej działania zleconego przez MAP. NIK wskazuje, iż PP S.A. na bieżąco informowała MAP o ponoszonych i planowanych kosztach w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020 r. oraz gotowości zawarcia umowy, o której mowa w tej decyzji.

Dyrektor Generalny MAP podał ponadto<sup>122</sup> m.in., że ze względu na stan niepewności prawnej i presję czasu istniała konieczność szybkiego podejmowania działań. W związku z tym wszelkie analizy były dokonywane na bieżąco i przekazywane ustnie. Dyrektor Generalny MAP wskazał również, że niemożliwe było w owym czasie wypracowanie ścieżki realizacji decyzji na podstawie udokumentowanej analizy prawnej w sytuacji, gdy stan faktyczny i prawny odnośnie do wyborów prezydenckich w 2020 r. nieustannie zmieniał się, a zadania związane z organizacją wyborów były realizowane bezpośrednio na podstawie decyzji BPRM.4820.2.3.2020 a nie umowy.

Stanowisko NIK

NIK nie podzieliła powyższych wyjaśnień, bowiem to w MAP powstał projekt przedmiotowej decyzji. Mimo to w żadnej fazie działań w MAP nie sporządzono udokumentowanych analiz lub opinii, wskazujących na zaistnienie wątpliwości prawnych co do możliwości zawarcia umowy z PP S.A. MAP nie wskazywało również na zaistnienie takich wątpliwości lub barier w korespondencji z PP S.A. czy KPRM. Po otrzymaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020, MAP nie sporządziło udokumentowanych analiz i opinii co do możliwości prawnych i organizacyjnych wykonania tej decyzji, m.in. w zakresie możliwości pozyskiwania przez PP S.A. potrzebnych danych osobowych. Dokonywane według powyższych wyjaśnień, bieżące, przekazywane ustnie analizy, nie zapobiegły sytuacji braku zawarcia umowy oraz powstaniu stanu niepewności co do źródła finansowania wydatków ponoszonych przez PP S.A.

### 5.2.3. WYWIĄZANIE SIĘ MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH Z OBOWIĄZKU WYDANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH DO USTAWY O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH ORGANIZACJI WYBORÓW

Przygotowanie w MAP projektów aktów wykonawczych

W Ministerstwie Aktywów Państwowych, do 9 maja 2020 r., opracowano projekty wszystkich sześciu aktów wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów oraz przeprowadzono konsultacje robocze związane z projektowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi, tj. przygotowano projekty rozporządzeń na podstawie delegacji określonych dla Ministra AP odpowiednio w: art. 3 ust. 9, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 4 oraz art. 15 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Projekty rozporządzeń konsultowane były

<sup>121</sup> Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 3 września 2020 r.

<sup>122</sup> Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 13 października 2020 r.

w trybie roboczym m.in. z MZ, KBW, PP S.A. oraz PWPW S.A. Konsultacje takie nie zostały przeprowadzone z GIS, MSWiA oraz Ministerstwem Cyfryzacji.

Prace nad rozporządzeniami, których delegacja dla MAP została określona odpowiednio w: art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 oraz art. 6 ust. 4 powołanej ustawy, zakończyły się na etapie konsultacji. Prace nad projektem rozporządzenia w sprawie wzoru karty do głosowania, wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego w wyborach powszechnych na Prezydenta RP, zarządzonych w 2020 r. wydawanego na podstawie art. 3 ust. 9 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów zakończone zostały na etapie opiniowania jego treści z PKW po wejściu w życie ustawy. Opinia ta została przekazana 11 maja 2020 r. Do wszystkich projektów rozporządzeń przygotowano dokumentację oceny skutków regulacji i uzasadnienia.

Wydanie przez Ministra AP  
jednego z sześciu aktów  
wykonawczych

W dniu 9 maja 2020 r. Minister AP wydał, na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, rozporządzenie w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzaniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Treść projektu tego rozporządzenia nie była w sposób udokumentowany opiniowana przez MSWiA oraz Ministerstwo Cyfryzacji. Zgodnie z § 38 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego<sup>123</sup> do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe – jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania.

Potrzeba opiniowania przez te ministerstwa projektu rozporządzenia określającego szczegółowy tryb i formę przekazania przez gminy spisu m.in. operatorowi wyznaczonemu (PP S.A.) wynikała m.in. z faktu, że delegacja określona w art. 15 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów dotyczyła zagadnień informatycznych oraz współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, tj. kwestii związanych z zakresem właściwości wskazanych ministerstw.

Minister Aktywów Państwowych nie wydał pozostałych pięciu z sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów w dniu wejścia jej w życie tej ustawy. Naruszało to postanowienia § 127 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Z wyjaśnień<sup>124</sup> wynika m.in., że: prace nad rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, tj. rozporządzeniem w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzaniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP, zarządzonych w 2020 r. musiały być kontynuowane, ponieważ w świetle art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta był zobowiązany do przekazania operatorowi wyznaczonemu spisu wyborców w danej gminie w dniu wejścia w życie ustawy. W związku z tym rozporządzenie to musiało wejść w życie w dniu wejścia w życie ustawy, stanowiącej podstawę prawną jej wydania. Natomiast prace nad pozostałymi rozporządzeniami nie były kontynuowane, a rozporządzenia nie zostały ogłoszone, bowiem odnosiły się do wyborów korespondencyjnych, które miały się odbyć 10 maja 2020 r., a skoro termin ten upłynął i podjęto prace nad przygotowaniem nowej regulacji ustawowej w tym zakresie, wydawanie projektowanych regulacji było bezprzedmiotowe.

<sup>123</sup> Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów projekt rozporządzenia ministra jest dokumentem rządowym.

<sup>124</sup> Wyjaśnienia złożył Dyrektor Generalny MAP, pismo nr DK.A.D.091.10.2020 z dnia 3 września 2020 r.



Stanowisko NIK

Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie w dniu 9 maja 2020 r. i miały zastosowanie do niej przepisy rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Jednocześnie każde z rozporządzeń wykonawczych do ustawy miało zastosowanie w przypadku przeprowadzenia wyborów w dniu 10 maja 2020 r., zatem nie było podstaw do ich różnicowania. Natomiast jedyne wydane przez Ministra AP rozporządzenie na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, określające szczegółowy tryb i formę przekazania spisu, zostało wydane bez przeprowadzenia pełnego udokumentowanego opiniowania, o którym mowa w § 38 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

### 5.3. WSPÓŁPRACA MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH Z INNYMI PODMIOTAMI W ZAKRESIE PRZYGOTOWANIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W 2020 R.

Zakres współpracy MAP z innymi podmiotami

MAP w okresie od 14 kwietnia do 11 maja 2020 r., aktywnie współpracowało ze spółkami zobowiązanymi decyzjami z dnia 16 kwietnia 2020 r. do przygotowania wyborów na Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym, tj. z PP SA i z PWPW SA. W związku z przygotowaniem projektów aktów wykonawczych, MAP współpracowało w ramach konsultacji roboczych z KBW, Ministrem Zdrowia oraz MSZ.

Współpraca w zakresie uzgodnienia wzoru pakietu wyborczego

MAP niezwłocznie, we współpracy z PP S.A., PWPW S.A. oraz KBW opracowało i skonsultowało w trybie roboczym, do 17 kwietnia 2020 r. wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy. Jednakże zaakceptowanie przez MAP, stanowiących podstawę do druku przez PWPW S.A., wzorów karty do głosowania, sposobu oznaczenia jej autentyczności, oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, miało miejsce przed wejściem w życie rozporządzenia określającego ich wzór. MAP nie zgłosił również do PWPW S.A. i KPRM ryzyka uwzględnienia ewentualnych zmian z uwagi na niezakończenie procesu opracowywania aktu wykonawczego określającego wygląd i treść ww. wzorów.

Stanowisko NIK

Działania Ministra AP w zakresie akceptacji wzoru pakietu wyborczego były nie tylko pozbawione podstawy prawnej, ale także nierzetelne ze względu na niedochowanie należytej staranności w trwającym procesie legislacyjnym. Do wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, tj. 9 maja 2020 r., Minister AP nie posiadał kompetencji w zakresie organizowania czy finansowania wyborów. Kompetencje Ministra AP do akceptacji wzorów dokumentów, następnie wydrukowanych przez PWPW S.A., wynikały jedynie z delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia na podstawie art. 3 ust. 9 powyższej ustawy, tj. aktu wykonawczego, którego Minister AP nie wydał. Faktyczna akceptacja wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, dokonana 17 kwietnia 2020 r. przez Podsekretarza Stanu w MAP, pozwalająca na druk kart wyborczych w praktyce skutkowałą zakończeniem procesu dalszych prac nad określeniem ww. wzorów przez samo MAP. W konsekwencji czyniło to bezprzedmiotowym opiniowanie przez PKW w tym zakresie ostatecznego projektu rozporządzenia przewidzianego do wydania przez Ministra AP. Natomiast w przypadku ewentualnych zmian w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów załączników graficznych taka decyzja MAP mogła skutkować koniecznością ponownego druku części pakietu wyborczego oraz pokrycia kosztów konfekcjonowania pakietu wyborczego. Minister AP nie informował o powyższych ryzykach zarówno PWPW S.A., jak i KPRM.

Działania MAP w zakresie określenia ww. wzorów dokumentów wyborczych były ponadto niespójne i niekonsekwentne. W e-mailu MAP do PWPW S.A. z 17 kwietnia 2020 r. wskazano na konieczność druku instrukcji do głosowania oraz oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na jednej kartce papieru, po obu jej stronach. Natomiast w poddawanym opiniowaniu przez

PKW projekcie rozporządzenia z 9 maja 2020 r. regulującym to zagadnienie określono, że dokumenty te stanowią oddzielne karty w pakiecie wyborczym.

## 5.4. REALIZACJA PRZEZ PP S.A. ZADAŃ NAŁOŻONYCH DECYZJĄ Z 16 KWIETNIA 2020 R.

### 5.4.1. WYKONYWANIE PRZEZ PP S.A. ZADAŃ ZLECONYCH DECYZJĄ Z 16 KWIETNIA 2020 R., ZWIĄZANYCH Z PRZYGOTOWANIEM PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM

Działania Zarządu PP S.A. w związku z przygotowaniem do wyborów w trybie korespondencyjnym

15 kwietnia 2020 r. odbyło się spotkanie (w formie telekonferencji) dotyczące ustaleń związanych z przygotowaniem wyborów na urząd Prezydenta RP, zarządzonych w formie korespondencyjnej. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele MAP, PWPW S.A., PP S.A. oraz podwykonawców. Podczas spotkania ustalono m.in., że:

- za wydrukowanie kart wyborczych odpowiedzialna będzie PWPW S.A.;
- konfekcjonowanie kart wyborczych powierzone zostanie podmiotom prywatnym zaproszonym na spotkanie, z którymi PP S.A. podpisze stosowne umowy. Przed podpisaniem umów m.in. na insertowanie pakietów wyborczych, PP S.A. miała uzyskać formalne zgody z MAP lub KPRM;
- zabezpieczenie kart wyborczych zostanie określone przez PWPW S.A. oraz zaakceptowane przez MAP i KBW.

Za kluczowe uznano ostateczne ustalenie szablonu karty wyborczej oraz formy jej zabezpieczenia, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu i instrukcji do głosowania. Sekretarz Stanu w MAP poinformował, że *szablony ww. dokumentów zostaną ostatecznie ustalone 15 kwietnia 2020 r. i zaakceptowane przez Ministra Aktywów Państwowych oraz że w niezmienionej formie znajdują się w rozporządzeniu.*

Decyzja z 16 kwietnia 2020 r.

W decyzji z 16 kwietnia 2020 r. PP S.A. polecono realizację działań w celu przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym.

Plan działań związany z realizacją przez PP S.A. polecenia zawartego w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Poczta Polska S.A. rozpoczęła prace nad sporządzeniem planu działań w związku z realizacją polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020<sup>125</sup>. Prezes PP S.A. wyjaśnił, że: *Na okoliczność przygotowania organizacyjnego do kompleksowej obsługi korespondencyjnego głosowania w wyborach Prezydenckich 2020, Spółka realizowała działania w oparciu o dotychczasowe know-how stosowane w analogicznych projektach usług świadczonych dla innych klientów komercyjnych. Tak więc proces został opracowany, zweryfikowany, zabezpieczony operacyjnie i logistycznie w oparciu o stosowane w Spółce wzorce postępowania dla poszczególnych działań i elementów procesów. Przy czym wszystkie realizowane prace były koordynowane i prowadzone przez poszczególne centra kompetencyjne i jednostki organizacyjne według przypisanych regulaminowo zadań, co pozwoliło na ich realizację w ramach bieżących obsad pracowniczych (...).*

Przekazanie przez PP S.A. do MAP katalogu działań niezbędnych do realizacji wraz z szacunkami tych kosztów

16 kwietnia 2020 r. PP S.A.<sup>126</sup> przekazała do MAP katalog działań niezbędnych, w ocenie Spółki, do realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 wraz z szacunkowymi kosztami ich realizacji. PP S.A. zaznaczyła, że terminowa realizacja ww. działań wymagać będzie niezwłocznego zaciągnięcia przez Spółkę zobowiązań finansowych w sytuacji, gdy nie posiada ona zdolności do samodzielnego zapewnienia finansowania dla wykonania zadań związanych z organizacją wyborów na urząd Prezydenta RP

<sup>125</sup> Zakres planu działania sporządzonego przez PP S.A. objęty został tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>126</sup> Pismo o znaku: PRZ.77.2020 Zarządu PP S.A. do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra AP.

zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Zwracając się do MAP o akceptację zakresu zadań i szacunkowych kosztów ich realizacji PP S.A. zadeklarowała gotowość bezzwłocznego zawarcia umowy, zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.3.2020.

Szczegółowa kalkulacja kosztów realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r. sporządzona przez PP S.A.

W związku z zobowiązaniem przez Ministra AP do przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów i zakresu działań, PP S.A. opracowała szczegółową kalkulację kosztów zadań w wyborach korespondencyjnych<sup>127</sup>. W dniach od 21 kwietnia do 6 maja 2020 r. PP S.A. przekazała do MAP cztery wersje kalkulacji kosztów wraz z założeniami procesowo-funkcjonalnymi przyjętymi do ich opracowania.

Według wyjaśnień Prezesa PP S.A., kolejne zmiany w wartościach kalkulacji, w tym także w opłacie za usługę pocztową, wynikały ze zmian w projektach rozporządzeń wykonawczych, które wpływały na proces realizacji zadania.

Przygotowanie przez PP S.A. projektu umowy

Niezwłocznie po otrzymaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020, PP S.A. przystąpiła do opracowania projektu umowy. W trakcie prac nad projektem, Spółka na bieżąco przekazywała do MAP odpowiedzi na pytania i wątpliwości, które w jego ocenie wymagały dodatkowych wyjaśnień. W dniu 22 kwietnia 2020 r., projekt umowy ramowej został przesłany do MAP<sup>128</sup>.

Niepodpisanie umowy pomiędzy PP S.A. a MAP z przyczyn leżących po stronie MAP

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych umowa pomiędzy PP S.A. a Ministrem AP nie została zawarta.

Prezes PP S.A. wyjaśnił, że: *Poczta Polska S.A. wielokrotnie deklarowała gotowość do zawarcia stosownej umowy. 6 maja br. odbyło się w MAP spotkanie przedstawicieli Poczty Polskiej S.A. z przedstawicielami ministerstwa, które dotyczyło przedstawionej przez PP S.A. kalkulacji kosztów, następnie przedmiotem rozmów miały być postanowienia umowy (...).* Wyjaśnił również, że PP S.A. nie była informowana, ani pisemnie ani ustnie, o wątpliwościach MAP co do możliwości zawarcia umowy, jak również o braku zabezpieczenia środków finansowych w budżecie MAP.

Zlecenie przez PP S.A. opinii prawnych w związku z realizacją decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Poczta Polska S.A. zleciła opracowanie trzech opinii prawnych w kontekście przedmiotu zadań i obowiązków oraz odpowiedzialności Członków Zarządu PP S.A. w związku z realizacją polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wątpliwości prawne PP S.A. dotyczyły przede wszystkim kwestii:

- podjęcia działań zmierzających do realizacji decyzji pomimo braku zawarcia umowy z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych,
- zgodności podejmowanych zobowiązań w związku z realizacją decyzji z przepisami Kodeksu spółek handlowych<sup>129</sup>,
- realizacji działań zmierzających do wykonania decyzji z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>130</sup>.

Z treści opinii prawnych wynikało m.in, że:

- decyzja BPRM.4820.2.3.2020 podlega natychmiastowemu wykonaniu od dnia jej doręczenia PP S.A. (niezależnie od zawarcia umowy z MAP),
- przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi lub dostawy niezbędne do realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie stosuje się przepisów ustawy Pzp, przy czym decyzja o zastosowaniu wyłączenia stosowania przepisów ustawy Pzp, powinna być poprzedzona analizą konkretnego stanu faktycznego oraz badaniem czy zamówienia dostaw lub usług w ramach wykonania nałożonych na Spółkę zadań, jest konieczna do realizacji czynności związanych ze zwalczaniem zakażenia,

<sup>127</sup> Sposób wyliczenia przez PP S.A. kosztów został objęty tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>128</sup> Szczegóły dotyczące zawarcia umowy zostały przedstawione przy opisie ustaleń w MAP, w pkt 5.2.2. Informacji.

<sup>129</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.).

<sup>130</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej ustawa Pzp.

zapobieganiem rozprzestrzeniania się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV2,

- działania na podstawie decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie zwalniają Zarządu PP S.A. z obowiązku dochodzenia zapłaty za wykonane usługi.

W opinii prawnej z 23 kwietnia 2020 r., sporządzonej w Biurze Prawnym i Nadzoru Właścicielskiego PP S.A., wskazano także na ciążący na Członkach Zarządu obowiązek starannego działania w sytuacji, w której ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów nie została jeszcze uchwalona. W związku z tym rekomendowano:

- a) przeprowadzenie analizy decyzji BPRM.4820.2.3.2020 pod kątem zasadności jej zaskarżenia, w szczególności w kontekście jej zgodności z prawem i ewentualnego otwarcia drogi dla możliwości dochodzenia kosztów planistycznych, gdyby zapadło korzystne dla PP S.A. orzeczenie,
- b) wystąpienie na podstawie art. 113 § 2 Kpa z wnioskiem o wyjaśnienie treści decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w zakresie *obejmującym szczegółowe pytania, jak Spółka ma wykonywać decyzję, dodatkowo mając na uwadze, iż także dotychczasowe przepisy zawierały możliwość przeprowadzenia – dla określonych grup wyborców – głosowania korespondencyjnego.*

Nieskorzystanie przez PP S.A. z przysługujących jej uprawnień

Przed przystąpieniem do realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, PP S.A. nie skorzystała z przysługujących jej praw do złożenia skargi do WSA w Warszawie, wniosku do Prezesa RM o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak również nie wystąpiła z wnioskiem o uzupełnienie lub wyjaśnienie treści decyzji odpowiednio: na podstawie art. 111 § 1 lub art. 113 § 2 Kpa. Dopiero 20 sierpnia 2020 r., w trakcie kontroli NIK, PP S.A. złożyła w KPRM wniosek o wyjaśnienie treści tej decyzji, który dotyczył wskazania podmiotu zobowiązanego do sfinansowania kosztów poniesionych przez PP S.A. w związku z realizacją polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w przypadku niezawarcia umowy przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

Stanowisko NIK

Z uwagi na ogólnikowy charakter decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów prawa, właściwe działanie PP S.A. powinno polegać na podjęciu czynności, mających na celu precyzyjne ustalenie i uzasadnienie zakresu zadań i obowiązków, nałożonych tą decyzją. Zauważyć bowiem należy, że obowiązujące – w dacie wydania ww. decyzji – ustawy, których zakres mógł odnosić się do zagadnienia przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r. (ustawa Prawo pocztowe, Kodeks wyborczy), nie przewidywały dla PP S.A. jako pocztowego operatora wyznaczonych żadnych zadań i obowiązków, związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, polegających na przygotowaniu przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym. Ustawy te nie przewidywały także żadnych uprawnień w tym obszarze dla PRM ani MAP. W tej sytuacji, skoro żaden z podmiotów wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 (MAP i PP S.A.) nie posiadał ustawowych kompetencji we wskazanym zakresie, to obowiązkiem PP S.A. (Zarządu PP S.A. mającego działać starannie w jej interesie) było uzyskanie – przed przystąpieniem do realizacji zadań – w trybie prawem przewidzianym<sup>131</sup> doprecyzowania (uzupełnienia lub wyjaśnienia) zawartego w tej decyzji polecenia od organu, który ją wydał, tj. Prezesa RM. Na konieczność podjęcia takich działań wskazywała w szczególności ww. opinia prawna z 23 kwietnia 2020 r.

Prezes PP S.A. wyjaśnił m.in., że: *Z charakteru decyzji (...), która wydana była na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej w ówczesnym brzmieniu, wynikało, że podlegała ona natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa. Ustawa wprost zobowiązywała adresatów poleceń wydanych na podstawie tego przepisu (...) do natychmiastowego przystąpienia do ich wykonania (...). Wskazać należy także na okoliczność, że decyzja wydana 16 kwietnia 2020 r., dotyczyła podjęcia*

<sup>131</sup> Jakkolwiek art. 111 § 1 i art. 113 § 2 Kpa przewidują uprawnienie, nie zaś obowiązek, strony postępowania administracyjnego do żądania uzupełnienia lub wyjaśnienia treści decyzji administracyjnej, to ocena, czy strona powinna była skorzystać z tych uprawnień, nie może być oderwana od okoliczności faktycznych i uwarunkowań prawnych danej sprawy.

*czynności zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, które zarządzone były na 10 maja 2020 r., co powodowało, że w celu wykonania decyzji należało podjąć działania niezwłocznie, aby wszystkie nałożone przez nią obowiązki zostały zrealizowane w terminie. Z wykonanych na zlecenie PP S.A. opinii prawnych wynikało także, że polecenie zawarte w decyzji podlega natychmiastowemu wykonaniu od dnia doręczenia decyzji Poczcie Polskiej. W związku z tym Zarząd Poczty Polskiej zobowiązany jest do wykonania Polecenia i to niezależnie od tego, czy umowa, o której mowa w decyzji, zostanie zawarta. Wobec tego zaskarżenie lub złożenie wniosku o wyjaśnienia treści decyzji nie miałyby wpływu na czynności, które musiały być na jej podstawie podjęte w celu terminowego przygotowania procesu doręczenia pakietów wyborczych.*

Zdaniem NIK, władczy nakaz organu administracji publicznej, nawet opatrzony rygorem natychmiastowej wykonalności, nie oznacza pozbawienia Spółki uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym, w tym przysługujących jej uprawnień określonych przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>132</sup> oraz Kpa. Polecenie zawarte w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 było sformułowane w sposób nieprecyzyjny, co wymagało od PP S.A., jako strony decyzji, wystąpienia do organu który ją wydał o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia. Było to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że Minister AP nie zawarł – przed przystąpieniem przez PP S.A. do wykonania decyzji – umowy precyzującej zakres zadania oraz określającej należne wynagrodzenie.

Natomiast PP S.A. mogła przystąpić do realizacji zadań określonych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 dopiero po zawarciu umowy z Ministrem AP, skoro mogły one być wykonywane w następstwie zawarcia tej umowy. Świadczy o tym zarówno użyty w art. 11 ust. 3 ustawy antycovidowej zwrot: *następuje na podstawie umowy zawartej*, jak i treść samej decyzji, która wyznaczała *ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie, zgodnie z niniejszą decyzją*. Do czasu podpisania przedmiotowej umowy PP S.A. mogła podjąć jedynie działania przygotowawcze o charakterze planistycznym, gdyż w świetle art. 11 ust. 4 ustawy antycovidowej jedynie takie mogły być sfinansowane z jej środków własnych. Natomiast dalsze prace – polegające na faktycznej realizacji zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów materialnych i kadrowych – powinny zostać podjęte dopiero po zawarciu umowy z Ministrem AP, określającej również, ale nie wyłącznie, zasady ich sfinansowania z części budżetowej, której dysponentem jest ten minister.

Pomimo powyższego, a także mimo obowiązku Zarządu Spółki starannego działania w jej interesie, PP S.A. podjęła się – w takiej sytuacji na własne ryzyko i koszt – realizacji zadania w warunkach niepewności co do jego szczegółowych warunków i zakresu (a także zapewnienia finansowania). W efekcie, ze względu na niezapewnienie przez MAP środków na sfinansowanie realizacji zadania, PP S.A. pokryła wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji BPRM.4820.2.3.2020 ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, należało ocenić negatywnie z punktu widzenia gospodarności.

<sup>132</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.



#### 5.4.2. KOSZTY PONIESIONE PRZEZ PP S.A. W ZWIĄZKU Z REALIZACJĄ DECYZJI Z 16 KWIETNIA 2020 R.

Umowy zawarte przez PP S.A. w związku z realizacją polecenia zawartego w decyzji z 16 kwietnia 2020 r. i koszt ich realizacji

W związku z decyzją BPRM.4820.2.3.2020 oraz potwierdzeniem gotowości zawarcia umowy ze strony Ministra AP<sup>133</sup>, PP S.A. zawarła pięć<sup>134</sup> umów na zakup materiałów i usług związanych z przygotowaniem do wyborów na Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. na łączną kwotę 71 066,9 tys. zł brutto. W ramach realizacji ww. umów PP S.A. wydatkowała kwotę 66 903,5 tys. zł brutto<sup>135</sup> (54 393,1 tys. zł netto), z przeznaczeniem na:

- usługę skompletowania pakietów wyborczych, w skład których wchodziły: koperta na pakiet wyborczy, koperta zwrotna, koperta na kartę do głosowania oraz wykonane przez PWPW S.A. karta do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie – 46 531,7 tys. zł netto<sup>136</sup>,
- zakup materiałów do zabezpieczenia procesu zbierania i transportowania pakietów wyborczych<sup>137</sup> – 6 094 tys. zł netto,
- zakup kaset KL2 z otworem wrzutowym na kopertę C5 w celu zabezpieczenia procesu zbierania pakietów wyborczych m.in. od osób pozostających w kwarantannie – 1 764,0 tys. zł netto,
- zakup worków foliowych za kwotę 3,4 tys. zł netto.

Dodatkowe koszty poniesione przez PP S.A. w wyniku realizacji polecenia zawartego w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Poza ww. wydatkami PP S.A. poniosła koszty ogólnozakładowe związane z przygotowaniem do przeprowadzenia wyborów w kwocie 3 673,7 tys. zł netto oraz koszty dotyczące nadgodzin pracowników PP S.A., realizujących zadania w zakresie przygotowania do wyborów – 356,5 tys. zł netto. Dodatkowo, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, PP S.A. ponosiła koszty magazynowania pakietów wyborczych<sup>138</sup>, które na dzień 30 września 2020 r.<sup>139</sup> wyniosły 304,8 tys. zł netto (374,9 tys. zł brutto)<sup>140</sup>.

Prezes PP S.A. wyjaśnił m.in., że: *Podejmując decyzję o rozpoczęciu przygotowań do przeprowadzenia zaplanowanych na maj br. wyborów prezydenckich w formie korespondencyjnej Poczta Polska kierowała się decyzją wydaną 16 kwietnia (...). Poczta Polska podjęła się realizacji zadań wskazanych w Decyzji PRM także z uwagi na fakt, iż była to także szansa na otrzymanie dodatkowych przychodów – zgodnie z warunkami wskazanymi w decyzji, było to przedsięwzięcie uzasadnione z biznesowego punktu widzenia. (...) Zarząd PP już 16 kwietnia br. (...) wystosował pismo do Ministra Aktywów Państwowych zawierające informację o koniecznych czynnościach jakie Poczta Polska S.A. musi podjąć by sprostać zadaniu, szacowanych kosztach (wraz z założeniami) jakie Poczta Polska S.A. musi ponieść w związku z realizacją decyzji, konieczności podjęcia pierwszych decyzji skutkujących zaciągnięciem zobowiązań finansowych do 19 kwietnia br. (...).*

NIK zauważa w tym miejscu, że w piśmie do Ministra AP z 16 kwietnia 2020 r. PP S.A. podkreślała, że nie posiada zdolności do samodzielnego zapewnienia finansowania dla wykonania zadań związanych z organizacją wyborów na urząd Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

<sup>133</sup> Pismo Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra AP do Prezesa PP S.A. z 17 kwietnia 2020 r.

<sup>134</sup> Ponadto, PP S.A. 15 kwietnia 2020 r., tj. przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r. zawarła umowę na zakup worków foliowych – kwota 67,2 tys. zł brutto.

<sup>135</sup> W ramach umów na usługę skompletowania pakietów wyborczych skompletowano mniej pakietów wyborczych o 2 171 380 sztuk, co skutkowało zmniejszeniem wydatkowanej kwoty o 10 702,3 tys. zł netto.

<sup>136</sup> Dwie umowy zwarte z: na kwotę 23 525,6 tys. zł netto i na kwotę 23 006,1 tys. zł netto.

<sup>137</sup> Obejmujący zakup worków, urn typu A wykonanych z tworzywa PCV, urn typu B wykonanych z przezroczystego poliwęglanu, usługę transportu urn A i B.

<sup>138</sup> Na koszty magazynowania pakietów składają się koszty magazynowania i ochrony pomieszczeń, w których składowane były pakiety wyborcze.

<sup>139</sup> Dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

<sup>140</sup> Wartość obliczono na podstawie średniego dziennego kosztu magazynowania oraz kosztów ochrony podanych przez PP S.A.



Działania Zarządu PP S.A. w związku z realizacją polecenia zawartego w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Z uwagi na fakt, że wydatki związane z realizacją polecenia wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie były ujęte w planie finansowym PP S.A., zaciąganie zobowiązań i zawarcie umów było poprzedzone stosownymi uchwałami Zarządu PP S.A. Każdorazowo informowano Radę Nadzorczą PP S.A. o podjętych uchwałach w sprawie zawarcia kolejnych umów z podwykonawcami.

W zakresie procesu wyboru wykonawców usługi Prezes PP S.A. wyjaśnił, że: (...) *działania Poczty Polskiej miały na celu pozyskanie wykonawców, którzy byliby w stanie zrealizować planowane zadanie w zakładanym czasie, z zachowaniem parametrów jakościowych usługi. Poczta Polska z racji doświadczenia w świadczeniu usług pocztowych posiada również odpowiednie rozeznanie rynku wydruków, i z uwagi na posiadaną w tym zakresie wiedzę i orientację merytoryczną podjęła rozmowy z tzw. lettershopami, które miały potencjał umożliwiający realizację zadania. Główne rozmowy w tym zakresie zostały przeprowadzone z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Aktywów Państwowych, Poczty Polskiej i lettershopów (...). Poczta Polska po otrzymaniu wstępnych ofert skierowała do firm, zapytanie dodatkowe, którego celem było uzyskanie ofert ze zoptymalizowanymi warunkami cenowymi. Wynikiem tych zapytań było złożenie ofert z obniżonymi stawkami cenowymi. (...) Z uwagi na fakt, że żadna z firm nie była w stanie wykonać samodzielnie w całości zamówienia, tj. skompletowania 32 mln pakietów wyborczych, a oferenci przedstawili bardzo zbliżone stawki, zamówienie podzielono pomiędzy obie firmy i zlecono im wydrukowanie po 16 mln pakietów każdy.*

Przed zawarciem (w formie pisemnej) umów na skompletowanie pakietów wyborczych, PP S.A. dokonała wypłaty czterech zaliczek: dwóch na rzecz jednego podwykonawcy<sup>141</sup> na łączną kwotę 5 766,0 tys. zł netto (7 092,2 tys. zł brutto) – pierwsza na kwotę 3 326,9 tys. zł netto<sup>142</sup>, druga na kwotę 2 439,0 tys. zł netto<sup>143</sup> oraz dwóch na rzecz drugiego podwykonawcy na łączną kwotę 9 756,1 tys. zł netto (12 000,0 tys. zł brutto) – obie po 4 878,0 tys. zł netto<sup>144</sup>.

Zamówienia dokonane przez PP S.A. a ustawa Pzp

Poczta Polska S.A. zleciła zamówienia na dostawy i usługi w celu realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 bez zastosowania przepisów ustawy Pzp, stosując wyłączenie tej ustawy określone w art. 6 ustawy antycovidowej. Działania te poprzedzone były uzyskaniem przez PP S.A. trzech opinii prawnych, z których wynikało, m.in., że przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi lub dostawy niezbędne do realizacji powierzonego jej zadania wynikającego z ww. decyzji nie stosuje się ustawy Pzp.

Wystąpienie PP S.A. do MAP o refundację poniesionych kosztów

W dniu 29 kwietnia 2020 r.<sup>145</sup> PP S.A. wystąpiła do MAP o refinansowanie dotychczas poniesionych i planowanych do poniesienia wydatków w wysokości 68 289,6 tys. zł. W piśmie tym wskazywano również na pogarszającą się sytuację finansową PP S.A. w wyniku pandemii COVID-19. Wysokość poniesionych oraz niezbędnych do poniesienia kosztów szacowano na kwotę 88 213,6 tys. zł.

W skład tych wydatków wchodziło m.in.: skompletowanie 32 mln pakietów wyborczych o wartości 68 289,6 tys. zł (wartość umów zawartych z podwykonawcami), zakup urn z PCV oraz urn z przezroczystego poliwęglanu oraz worków za łączną kwotę 7 495,6 tys. zł, zakup kaset KL2 z otworem wrzutowym na kopertę C5 o wartości 2 169,7 tys. zł.

Jednocześnie PP S.A. wskazała na planowane wydatki w związku z organizacją wyborów w trybie korespondencyjnym na przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii wizerunkowo-informacyjnej w dniach 6-23 maja 2020 r. Wartość

<sup>141</sup> Nazwy firm, na rzecz których zostały wypłacone zaliczki zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>142</sup> Faktura zaliczkowa F/PL/DC/00610/20 z 20 kwietnia 2020 r.

<sup>143</sup> Faktura zaliczkowa F/PL/DC/00611/20 z 27 kwietnia 2020 r.

<sup>144</sup> Faktury zaliczkowe FSL-2020/6 z 20 kwietnia 2020 r. i FSL/2020/7 z 21 kwietnia 2020 r.

<sup>145</sup> Nr pisma CZF.13.2020.

wymienionych działań marketingowych szacowano na kwotę 15 375 tys. zł, a dokonanie modyfikacji w Systemie ZST<sup>146</sup> oraz Systemie Mobilny Listonosz na potrzeby obsługi procesu doręczania pakietów wyborczych do wyborców w ramach wyborów korespondencyjnych szacowano na kwotę 1 771,7 tys. zł.

Z kolei w dniu 11 maja 2020 r.<sup>147</sup> PP S.A. skierowała pismo do MAP, w którym wskazała m.in. na następujące, poniesione w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020, koszty skompletowania pakietów wyborczych o wartości 61 401,6 tys. zł; zakup urn wyborczych oraz worków o wartości 7 495,6 tys. zł; zakup kaset KL2 z otworem wrzutowym na kopertę C5. Według stanu na 10 maja 2020 r. poniesione przez PP S.A. łączne koszty wyniosły 71 423,4 tys. zł. W piśmie tym PP S.A. wskazała również, iż zgodnie z ustawą antycovidową, decyzja BPRM.4820.2.3.2020 wskazywała na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako odpowiedzialnego za zawarcie z PP S.A. umowy zabezpieczającej finansowanie wyznaczonych poleceniem zadań. W konkluzji powołanego pisma PP S.A. wskazywała m.in. na bardzo trudną sytuację finansową spowodowaną epidemią COVID-19, w tym problemy z utrzymaniem płynności finansowej m.in. w zakresie terminowych wypłat wynagrodzeń.

Rozbieżności w wysokościach poniesionych i planowanych do poniesienia kosztów

W zakresie przyczyn rozbieżności w wysokościach poniesionych i planowanych do poniesienia kosztów, m.in. w zakresie kosztu skompletowania pakietów pomiędzy pismem skierowanym do Ministra AP z 29 kwietnia 2020 r. a pismem z 11 maja 2020 r. PP S.A. wyjaśniła<sup>148</sup> m.in., że łączny koszt zadania dotyczącego skompletowania pakietów określony na kwotę 68 289,6 tys. zł wynikał z ofert uzyskanych na podstawie przeprowadzonego badania rynku. Finalnie PP S.A. w toku prowadzonych negocjacji uzyskała stawki niższe od pierwotnie zaproponowanych przez podwykonawców. Kwota 61 401,6 tys. zł brutto wynikała natomiast z kosztu skompletowania pakietów na podstawie zawartych umów z firmami realizującymi przedmiotowe usługi na rzecz PP S.A. i warunków cenowych wynikających z tychże umów. Ostatecznie, w wystawionej fakturze PP S.A. dla Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2020 r., uwzględniono wartość 57 233,9 tys. zł brutto z tytułu zleconych usług kompletowania pakietów – zabezpieczone w kalkulacji ewentualne dodatkowe koszty nie wystąpiły.

Działania podejmowane przez PP S.A. na rzecz zwrotu poniesionych kosztów

Ponieważ umowa pomiędzy PP S.A. i Ministrem AP, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, nie została zawarta, PP S.A., w celu uzyskania zwrotu wydatków, nakładów i kosztów poniesionych na realizację zadań związanych z przygotowaniem do wyborów korespondencyjnych, 9 czerwca 2020 r. zleciła sporządzenie opinii prawnej, której przedmiotem było wskazanie adresata roszczeń z tytułu kosztów poniesionych w związku z realizacją polecenia wskazanego w tej decyzji.

W opinii prawnej wskazano m.in., że adresatem roszczenia/żądania zwrotu kosztów poniesionych w wyniku zrealizowania polecenia wywodzonego z treści decyzji, będzie organ ją wydający. Ponadto, wskazano również, że: (...) *można także przyjąć, iż adresatem roszczenia/żądania zwrotu kosztów poniesionych w wyniku zrealizowania polecenia wywodzonego z treści decyzji, może być także minister właściwy do spraw finansów ze względu na treść art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*<sup>149</sup>.

<sup>146</sup> Zintegrowany system teleinformatyczny.

<sup>147</sup> Nr pismo PRZ. 110. 2020.

<sup>148</sup> Pismo zastępcy dyrektora Biura Kontroli i Zarządzania Bezpieczeństwem PP S.A. z dnia 9 września 2020 r. nr BKZB.WKPS.0920.440.2020 (12).

<sup>149</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.

Ubieganie się przez PP S.A. o zwrot kosztów w Ministerstwie Finansów

Poczta Polska S.A. wystawiła fakturę VAT nr F03734\_P00204 z 12 czerwca 2020 r. na łączną kwotę brutto 71 880,6 tys. zł na Ministerstwo Finansów. Jako termin zapłaty wskazano datę 3 lipca 2020 r. W związku z nieregulowaniem w terminie ww. płatności, PP S.A. podjęła działania windykacyjne. 13 lipca 2020 r.<sup>150</sup> wysłane zostało do Ministra Finansów wezwanie do zapłaty, które doręczono 17 lipca 2020 r. Dyrektor Generalny MF odesłał fakturę, wskazując, że Ministerstwo Finansów nie jest właściwe w sprawie uregulowania wynikającej z niej płatności. Ww. działania w zakresie dochodzenia należności były realizowane zgodnie z zapisami *Procedury windykacji wierzytelności Poczty Polskiej S.A.*<sup>151</sup>

Wniosek PP S.A. do KPRM o wyjaśnienie treści decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w zakresie pomiotu zobowiązanego do zwrotu kosztów

Po odesłaniu przez MF faktury, PP S.A., w trakcie kontroli NIK, skierowała 20 sierpnia 2020 r. do KPRM, na podstawie art. 113 § 2 Kpa, wniosek o wyjaśnienie treści decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w zakresie wskazania podmiotu zobowiązanego do zwrotu poniesionych przez Spółkę kosztów na realizację zadań wskazanych w przedmiotowej decyzji. W postanowieniu Prezesa RM<sup>152</sup> z 8 września 2020 r. odmówiono wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że: *z analizy przedmiotowej decyzji nie wynika, aby jej treść wymagała wyjaśnienia. Prezes Rady Ministrów w sposób jasny i nie budzący wątpliwości wskazał przedmiot rozstrzygnięcia, wyraźnie i precyzyjnie oznaczył podmioty zobowiązane do zawarcia umowy a także źródło finansowania zobowiązania mającego powstać w wykonaniu decyzji, precyzyjnie określił obowiązki adresatów decyzji, a także wskazał podstawę prawną swojego działania.*

Poczta Polska S.A. nie informowała Prezesa RM i Ministra AP o odmowie uregulowania przez Ministra Finansów płatności objętej fakturą z 12 czerwca 2020 r. Dopiero 20 sierpnia 2020 r. PP S.A. przesłała do Prezesa RM korespondencję z MF dotyczącą uregulowania faktury VAT nr F03734\_P00204 - w załączeniu do ww. wniosku o wyjaśnienie treści decyzji.

Prezes PP S.A. w sprawie wyboru adresata roszczeń wyjaśnił: *Nie ulega wątpliwości, że zobowiązanym do zrekompensowania poniesionych kosztów jest Skarb Państwa. W decyzji (...) brak jest wyraźnego wskazania, jaki organ państwowy (administracji publicznej) jest w opisywanym przypadku statio fisci. Prawo administracyjne, a w szczególności procedura administracyjna, oparta jest na zasadzie legalizmu (zob. art. 6 oraz 7 in principio Kpa), co samo w sobie wyklucza stosowanie analogii, czy też domniemywanie kompetencji. Z samej treści decyzji (...) nie wynika obowiązek zaspokojenia roszczenia finansowanego przez konkretne statio fisci. Z tego względu najbardziej racjonalnym rozwiązaniem interpretacyjnym było odniesienie do normy ogólnej (lex generalis), znajdującej się w ustawie o działach administracji rządowej. Z treści tej regulacji wynika, że rzeczowo właściwym organem do zwrotu kosztów poniesionych w wyniku zrealizowania zadań dotyczących procesu wyborczego przez Poczta Polską, jest minister właściwy do spraw finansów ze względu na treść art. 8 ust. 1 ustawy działowej.*

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w PP S.A., tj. 30 września 2020 r., wszystkie wydatki poniesione przez PP S.A. związane z przygotowaniem do wyborów korespondencyjnych planowanych na 10 maja 2020 r., zostały sfinansowane z budżetu Spółki.

Ubieganie się o zwrot kosztów w KBW

Korzystając z uprawnienia, wprowadzonego z dniem 1 września 2020 r., określonego w art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, PP S.A. wystąpiła w tym dniu do Szefa KBW z zapowiedzią złożenia wniosku o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów związanych z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020 – wskazując, że szczegółowe kalkulacje wraz z dowodami poniesienia kosztów prześle kolejnym pismem.

<sup>150</sup> Tj. 10-go dnia, licząc od upływu terminu płatności wobec kontrahenta Ministerstwa Finansów wystosowano wezwanie do zapłaty.

<sup>151</sup> Uchwała Zarządu Poczty Polskiej S.A. Nr 81/2020 z dnia 24 marca 2020 r.

<sup>152</sup> BPRM.4820.2.3.2020(8).

Prezes PP S.A. wyjaśnił, że: *Przyczyną niewskazania w piśmie z 1 września 2020 r. do Szefa Krajowego Biura Wyborczego konkretnej kwoty poniesionych kosztów jest m.in. konieczność uwzględnienia wskazanych wyżej kosztów przechowywania tzw. pakietów wyborczych, kosztów ochrony i innych kosztów związanych z ich przechowywaniem. W Poczcie Polskiej S.A. trwają prace mające na celu obliczenie wszystkich kosztów na dzień, który będzie ustalony z Szefem Krajowego Biura Wyborczego.*

W dniu 14 września 2020 r. w KBW odbyło się spotkanie z przedstawicielami PP S.A. w sprawie przyznania wskazanej rekompensaty, podczas którego omówiono m.in. kwestie przewidywanego terminu zawarcia umowy na podstawie art. 117c ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia oraz kosztów ponoszonych aktualnie przez PP S.A. w związku z przechowywaniem pakietów (w tym koszt przechowywania oraz ochrony).

Wniosek PP S.A. do Szefa KBW o rekompensatę

Szef KBW poinformowała NIK m.in., że: *9 października 2020 r. wpłynęło do Krajowego Biura Wyborczego pismo PP S.A. opatrzone tą samą datą, znak WZF.26.BPNW.20/2020, stanowiące wniosek o przyznanie rekompensaty oraz zawierające kalkulacje kosztów poniesionych w związku z realizacją polecenia Prezesa Rady Ministrów zawartego w decyzji z 16 kwietnia 2020 r. Do wniosku dołączono dokumenty mające potwierdzać wydatki poniesione przez Poczta Polską w związku z realizacją tego polecenia.*

Jak podano w styczniu 2021 r. w piśmie PP S.A. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, projekt umowy został w dniu 30 grudnia 2020 r. pozytywnie zaopiniowany pod względem merytorycznym przez Prezesa UKE oraz pod względem prawnym przez PG RP. Z kolei w samej umowie wskazano, że KBW ustaliło wysokość należnej Spółce rekompensaty na kwotę: 53.205.344,65 zł, która miała zostać wypłacona w terminie do 14 dni od daty zawarcia umowy – płatności dokonano w dniu 31 grudnia 2020 r. Jednocześnie określono, że strony zobowiązują się zawrzeć dodatkowe umowy dotyczące zwiększenia przyznanej Spółce kwoty rekompensaty o dalsze kwoty<sup>153</sup>. Ostatecznie więc wypłata na rzecz PP S.A. została dokonana nie z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, jak wskazywała decyzja BPRM.4820.2.3.2020, lecz z budżetu Szefa KBW, co wynikało z art. 117a ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia.

<sup>153</sup> Tj.: kwotę odpowiadającą różnicy pomiędzy zasadnie poniesionymi przez Spółkę kosztami utylizacji/zniszczenia materiałów, które zostały przygotowane na potrzeby wyborów (pakiety wyborcze), a ewentualnym przychodem z odsprzedaży odpadów powstałych w procesie ich utylizacji/zniszczenia – jeśli Spółka przedłoży dowody przeprowadzenia utylizacji/zniszczenia wraz z potwierdzeniem kosztów utylizacji oraz potwierdzeniem przychodów z odsprzedaży odpadów powstałych w wyniku utylizacji – w takim przypadku Strony zawarą, po przeprowadzeniu przez KBW weryfikacji dokumentów w niezbędnym zakresie, odrębną umowę na mocy której KBW wypłaci Spółce zwiększoną kwotę rekompensaty w ustalonej wysokości, odpowiadającej różnicy pomiędzy zasadnie poniesionymi kosztami utylizacji, a przychodem z odsprzedaży odpadów; kwotę niepodlegającego odzyskaniu podatku od towarów i usług (podatek od towarów i usług naliczony), z wyłączeniem odsetek, jeśli Spółka przedłoży indywidualną interpretację wydaną przez właściwego Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (dalej: KIS) potwierdzającą jednoznacznie, że Spółka nie posiada i nie będzie posiadała w przyszłości możliwości rozliczenia określonej części podatku od towarów i usług zapłaconego przez PP S.A. w związku z realizacją polecenia PRM w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez Spółkę, a tym samym określona część podatku winna być uznana jako koszt prowadzonej działalności – w takim przypadku Strony zawrą niezwłocznie po przedłożeniu przez Spółkę interpretacji podatkowej dodatkową umowę, na podstawie której KBW wypłaci Spółce, w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia, zwiększoną kwotę rekompensaty w wysokości równej kwocie zapłaconego przez Spółkę, a niepodlegającego odzyskaniu podatku od towarów i usług naliczonego, z wyłączeniem odsetek, lub kwotę podatku od towarów i usług należnego – jeśli Spółka przedłoży indywidualną interpretację wydaną przez właściwego Dyrektora KIS potwierdzającą jednoznacznie, że Spółka powinna opodatkować podatkiem od towarów i usług wykonane na polecenie PRM czynności – w takim przypadku Strony zawrą niezwłocznie po przedłożeniu przez Spółkę interpretacji podatkowej dodatkową umowę, na podstawie której KBW wypłaci Spółce, w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia, zwiększoną kwotę rekompensaty w wysokości równej kwocie zapłaconego przez Spółkę podatku od towarów i usług należnego, z wyłączeniem odsetek, w zakresie w jakim ten podatek nie został Spółce zwrócony



## 5.4.3. POZYSKANIE I ZABEZPIECZENIE DANYCH OSOBOWYCH PRZEZ PP S.A.

Wnioski o udostępnienie danych osobowych

Poczta Polska S.A. zwróciła się o udostępnienie danych osobowych:

- z rejestru PESEL – do Ministra Cyfryzacji (wniosek<sup>154</sup> z 20 kwietnia 2020 r.). Dane z rejestru PESEL, w zakresie zgodnym z wnioskiem PP S.A., zostały odebrane<sup>155</sup> z MC przez przedstawiciela PP S.A. (Dyrektora Zarządzającego Pionem Informatyki i Telekomunikacji) w dniu 22 kwietnia 2020 r. Nośnik optyczny z danymi zdeponowany został w kancelarii tajnej PP S.A.,
- ze spisu wyborców – do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (wniosek z 23 kwietnia 2020 r., przesłany e-mail do gmin, wiadomość nie została opatrzona podpisem żadnego z pracowników Spółki, oraz wniosek z 24 kwietnia 2020 r., podpisany podpisem elektronicznym przez dwóch członków Zarządu PP S.A. i przesłany za pośrednictwem platformy ePUAP). Przed 9 maja 2020 r., tj. terminem wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP, zarządzonych w 2020 r., dane przekazało 535<sup>156</sup> gmin. Kolejnych 16<sup>157</sup> gmin przekazało dane po wejściu w życie tej ustawy. We wnioskach skierowanych do organów jst wskazano, m.in., że dane ze spisów wyborców opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo profilem zaufanym mają zostać przesłane wyłącznie za pośrednictwem platformy ePUAP. Dziewięć spośród 551 gmin, które przesłały dane ze spisów wyborców, przekazało je w sposób niezgodny z żądaniem PP S.A., tj. dwie bezpośrednio na skrzynkę elektroniczną [wybory@poczta-polska.pl](mailto:wybory@poczta-polska.pl), sześć na nośnikach optycznych<sup>158</sup> oraz jedna na pendrive<sup>159</sup>.

Podstawa udostępnienia danych osobowych wskazana przez PP S.A.

Jako podstawę wystąpienia o udostępnienie danych osobowych z rejestru PESEL oraz spisu wyborców, PP S.A. wskazała art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z decyzją BPRM.4820.2.3.2020. Jako cel przetwarzania wskazano, że pozyskanie danych jest niezbędne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. We wniosku skierowanym do Ministra Cyfryzacji wskazano m.in., że (...) dane otrzymane z bazy PESEL będą połączone przez Poczta Polska S.A. z rejestrami wyborców z gmin (...). Skutkiem tego połączenia będzie zbudowanie najbardziej aktualnej bazy adresów wyborców do doręczania pakietów wyborców w oparciu o dane z gmin oraz bazy PESEL. (...) Dane są potrzebne i zostaną wykorzystane wyłącznie w celu realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP. We wniosku z 23 kwietnia 2020 r., skierowanym do organów jednostek samorządu terytorialnego wskazano m.in., że dane objęte wnioskiem są niezbędne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Do ww. wniosków dołączono kopię decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

Prezes PP S.A. wyjaśnił, że na dzień wystąpienia o przekazanie danych z rejestru PESEL oraz danych z rejestrów wyborców podstawą działania był

<sup>154</sup> Pismo o znaku: D.WW-DZZ.0421.5.2020, podpisane przez Dyrektora Zarządzającego Pionem Informatyki i Telekomunikacji na podstawie pełnomocnictwa szczególnego z 9 kwietnia 2020 r. uprawniające do podpisania i złożenia w imieniu Spółki do Ministerstwa Cyfryzacji, wniosku o udostępnienie danych z rejestru PESEL.

<sup>155</sup> Protokół odbioru nośnika DVD z danymi z rejestru PESEL z dnia 22 kwietnia 2020 r.

<sup>156</sup> W tym 531 gmin na specjalnie do tego celu utworzone skrytki na platformie ePUAP, dwie gminy na konto poczty elektronicznej na adres [wybory2020@poczta-polska.pl](mailto:wybory2020@poczta-polska.pl) oraz dwie gminy przekazały dane na nośnikach optycznych.

<sup>157</sup> Dane ze spisów wyborców przekazane na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., przekazywane były za pomocą platformy ePUAP oraz na nośnikach optycznych.

<sup>158</sup> Dane zostały przekazane bezpośrednio do siedzib Regionów Sieci PP S.A.

<sup>159</sup> Dane przekazane listem poleconym w zabezpieczonej kopercie na pendrive zabezpieczonym hasłem. Hasło miało zostać przekazane dodatkowym kanałem komunikacji.

art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z decyzją BPRM.4820.2.3.2020, wypełnione zostały również przesłanki wyrażone w art. 6 ust. 1 pkt c RODO, zgodnie z którym przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem, jeżeli jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Wskazał, że zarówno Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w swoim oświadczeniu z 24 kwietnia 2020 r., jak i PKW w stanowisku z 23 kwietnia 2020 r., potwierdzili, że zachodzą podstawy prawne dla podjęcia przez Spółkę jako operatora wyznaczonego omawianych działań w postaci wystąpienia o przekazanie przez odpowiednie organy danych osobowych z rejestrów przez nie prowadzonych. Dodatkowo, Prezes PP S.A. podał m.in., że w zakresie pozyskiwania danych osobowych PP S.A. nie ma jakichkolwiek uprawnień władczych w stosunku do podmiotów, do których kierowała wnioski o ich udostępnienie i to administrator danych, udostępniając je innemu podmiotowi, zobowiązany jest zbadać istnienie podstaw prawnych takiego udostępnienia – w tym przypadku podstawę taką stanowił obowiązek mający swoje źródło w przepisach prawa. Wniosek PP S.A. został pozytywnie rozpatrzony przez Ministra Cyfryzacji i znaczną część gmin. Prezes PP S.A. wskazał również m.in., że: (...) *Poczta Polska S.A. w złożonych wnioskach jako podstawę prawną udostępnienia danych osobowych wskazała art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach, wskazując decyzję z 16 kwietnia 2020 r. jako źródło „wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Wykonanie decyzji (...) wiązało się z przetwarzaniem danych osobowych (przetwarzanie danych osobowych było niezbędne do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie korespondencyjnym).*

Wniosek PP S.A. do Prezesa RM  
o wyjaśnienie treści decyzji

Pismem z dnia 2 lipca 2020 r. PP S.A., na podstawie art. 113 § 2 Kpa, wniosła o wyjaśnienie treści decyzji z 28 maja 2020 r. [BPRM.31.12.41.2020(2)]<sup>160</sup> w zakresie fragmentu jej uzasadnienia stanowiącego, że: *W ocenie Prezesa Rady Ministrów art. 99 stanowi jedyną i bezpośrednią podstawę do wystąpienia o przedmiotowe dane, zaś powołanie się przez Poczta Polską S.A. dodatkowo na przedmiotową decyzję nie było w tym kontekście ani konieczne, ani prawidłowe.* Zdaniem PP S.A. stwierdzenie to było niejasne i niejednoznaczne, i stało w sprzeczności z wyrażonym stanowiskiem PKW i Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>161</sup>.

Prezes RM, postanowieniem z 6 sierpnia 2020 r. odmówił wyjaśnienia treści decyzji wskazując m.in. na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 lipca 2020 r.<sup>162</sup>, w którym sąd uznał, że z decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie wynika wprost polecenie PP S.A. pozyskania jakichkolwiek danych osobowych.

<sup>160</sup> Decyzja umarzająca postępowanie w sprawie o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją z 16 kwietnia 2020 r. Postępowanie wszczęte na podstawie wniosku Gminy Golina z 27 kwietnia 2020 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji z 16 kwietnia 2020 r. Gmina Golina wystąpiła z wnioskiem do Prezesa RM po otrzymaniu z PP S.A. wezwania do przekazania danych osobowych ze spisów wyborców.

<sup>161</sup> Oświadczenie Prezesa UODO ws. pozyskiwania danych osobowych wyborców przez operatora pocztowego - uodo.gov.pl/pl/138/1508 oraz pismo PKW do Komisarzy Wyborczych z 23 kwietnia 2020 r. znak: ZPOW-421-10/20. W oświadczeniu Prezesa UODO wskazano m.in., że „ (...) w obrocie prawnym istnieje rozstrzygnięcie organu administracji rządowej, którego kopia w ocenie PKW powinna być dołączona do wniosku operatora wyznaczonego (operator w treści wniosków powołał się na decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r.), nakładające obowiązek, o którym mowa w art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS CoV-2, dla realizacji którego potrzebne jest pozyskanie danych osobowych przez operatora pocztowego (...). Przewodniczący PKW w piśmie z dnia 23 kwietnia 2020 r. wskazał m.in., że: (...) Do wniosku powinna być dołączona kopia rozstrzygnięcia organu administracji rządowej o nałożeniu na operatora wyznaczonego obowiązku, z którym wiąże się konieczność pozyskania danych osobowych ze spisów wyborców. (...).

<sup>162</sup> Sygn. akt VII SA/Wa 1048/20.



Wystąpienie z wnioskiem do Ministra Cyfryzacji i organów jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio o przekazanie danych osobowych z rejestru PESEL i ze spisów wyborców, pomimo braku podstawy prawnej takiego żądania, a następnie przetwarzanie tych danych, naruszało art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust. 1 RODO.

W dniu wystąpienia przez PP S.A. o przekazanie danych z rejestru PESEL oraz danych ze spisu wyborców, tj. odpowiednio 20 kwietnia oraz 23 i 24 kwietnia 2020 r., zadania związane z organizacją wyborów należały do kompetencji KBW, zaś ustawa która zadania w tym zakresie przekazywała do kompetencji operatora wyznaczonego, tj. ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych, zarządzonych w 2020 r. weszła w życie 9 maja 2020 r. Ponadto, w art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia wskazano, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta RP nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie m.in. głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a tego Kodeksu. Zatem od dnia wejścia w życie art. 102 ww. ustawy – 18 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r., tj. wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, brak było przepisów ustawowych określających możliwość głosowania korespondencyjnego.

Zgodnie z RODO, działania związane z pozyskiwaniem, gromadzeniem, i przetwarzaniem danych osobowych, muszą być oparte na jednoznacznej i powszechnie obowiązującej podstawie prawnej. PP S.A., zwracając się do Ministerstwa Cyfryzacji o dane z rejestru PESEL oraz do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z wnioskiem o przekazanie danych ze spisów wyborców, jako prawną podstawę swoich działań powołała art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z decyzją BPRM.4820.2.3.2020 oraz wskazała, że dane te są niezbędne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów powszechnych na urząd Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Zgodnie z treścią ww. przepisu operator wyznaczony w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, miał możliwość wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie danych osobowych z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej w przypadku zaistnienia jednej z dwóch odrębnych przesłanek, tj.:

- *do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* – z treści ww. wniosków skierowanych w dniach 20, 23 i 24 kwietnia 2020 r. bezsprzecznie wynika, że celem pozyskania i przetwarzania danych osobowych z rejestru PESEL i spisów wyborców było przeprowadzenie wyborów (realizacja zadań związanych z organizacją wyborów) na urząd Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym. W dacie wystąpienia przez PP S.A. z tymi wnioskami żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewidywał jednak dla PP S.A. jako pocztowego operatora wyznaczonego jakichkolwiek zadań i obowiązków, związanych z organizacją wyborów na Prezydenta RP<sup>163</sup> w tym w trybie korespondencyjnym, w szczególności podstawy tej nie mogła stanowić ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, która weszła w życie dopiero 9 maja 2020 r. Powyższe potwierdza stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>164</sup>, w którym podano jednoznacznie: *Nie ulega wątpliwości, że pierwsza przesłanka w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie występuje,*
- *w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej* – PP S.A. wystąpiła o udostępnienie jej danych osobowych, by zrealizować zawarte w decyzji BPRM.4820.2.3.2020

<sup>163</sup> W dacie wystąpienia przez PP S.A. do MC o dane z rejestru PESEL i do organów samorządu terytorialnego z wnioskiem o przekazanie danych ze spisu wyborców, zadania związane z organizacją wyborów, należały do kompetencji KBW.

<sup>164</sup> Oświadczenie zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Ochrony Danych Osobowych 24 kwietnia 2020r. Dostępne pod adresem: [uodo.gov.pl/pl/138/1508](https://uodo.gov.pl/pl/138/1508)

polecenie, z treści której bezsprzecznie wynika, że pozyskanie danych osobowych było niezbędne do organizacji wyborów na urząd Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym. W dacie wydania tej decyzji żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewidywał dla PP S.A. jako pocztowego operatora wyznaczonego jakichkolwiek zadań i obowiązków, związanych z podejmowaniem czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym, jak również nie przewidywał uprawnienia w tym obszarze dla wydającego tę decyzję PRM czy też wskazanego w niej MAP. Z kolei w datach wystąpienia przez Spółkę z przedmiotowymi wnioskami brak było przepisów ustawowych dopuszczających w ogóle możliwość głosowania korespondencyjnego (w świetle art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia i wobec nieobowiązującego jeszcze ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, która weszła w życie w dniu 9 maja 2020 r.). Wobec braku podstaw prawnych do podejmowania działań określonych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, PP S.A. nie mogła skutecznie wykazać żadnej podstawy prawnej do pozyskiwania i dalszego przetwarzania danych osobowych zawartych w spisach wyborców i rejestrze PESEL (podstawy w tym zakresie nie mógł stanowić sam planowany wówczas proces wyborczy i niezakończona procedura legislacyjna dotycząca ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów). Z kolei powołane w wyjaśnieniach stanowiska Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych oraz PKW nie wskazywały w sposób jasny, że PP S.A. mogła prawnie skutecznie powoływać się na drugą z przesłanek we wnioskach o udostępnienie danych osobowych, a jedynie odwoływały się do treści art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia. NIK podkreśla, że podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w celu realizacji zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie mogła stanowić sama ta decyzja. Z treści art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia wynika bowiem, że prawo do pobrania i przetwarzania tych danych mógł nabyć podmiot, którego prawo do organizacji wyborów Prezydenta RP wynika z prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś decyzji administracyjnej, która stwarzała prawa i obowiązki jedynie wobec podmiotu będącego adresatem rozstrzygnięcia. Przeciwna interpretacja jest całkowicie nieuprawniona, gdyż prowadziłaby do wniosku, że organy administracji rządowej samodzielnie (bez szczególnej i konkretnej podstawy ustawowej) mogłyby nałożyć np. na PP S.A. obowiązek uzyskania określonych danych osobowych obywateli, tworząc tym samym nieograniczoną celem i zakresem możliwość uzyskania i dowolnego agregowania przez tę Spółkę danych osobowych, co byłoby w sposób oczywisty niezgodne z art. 51 Konstytucji RP oraz RODO.

Za prawidłowością uznania braku podstawy do wystąpienia przez PP S.A. o pozyskanie danych osobowych z rejestru PESEL i spisu wyborców oraz ich przetwarzania świadczą również stanowiska wyrażone przez Prezesa RM<sup>165</sup> oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>166</sup> w zakresie decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Również w wyroku z 26 lutego 2021 r. (IV SA/Wa 1817/20) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził bezskuteczność czynności Ministra Cyfryzacji z 22 kwietnia 2020 r. polegającej na udostępnieniu PP S.A. danych osobowych z rejestru PESEL.

<sup>165</sup> Prezes RM w uzasadnieniu do decyzji z dnia 28 maja 2020 r. (BPRM.31.12.41.2020(2), wskazał m.in., że: (...) *Przedmiotowa decyzja nie uprawnia Poczty Polskiej S.A. do podejmowania jakichkolwiek działań o charakterze władczym wobec podmiotów zewnętrznych. Oczywistym jest bowiem, że uprawnienia do podejmowania takich działań musi bowiem wynikać z przepisów powszechnie obowiązujących, nie zaś z decyzji organu administracji publicznej(...).*"

<sup>166</sup> Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 8 lipca 2020 r. VII SA/Wa 1048/20.

Procedury opracowane przez PP S.A. w celu zabezpieczenia danych osobowych	W celu zabezpieczenia danych pozyskanych z rejestru PESEL oraz spisów wyborców, PP S.A. opracowała procedury wewnętrzne, mające na celu ochronę tych danych <sup>167</sup> .
Usuwanie danych osobowych przez PP S.A.	W związku z utratą mocy przepisów ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, PP S.A. przystąpiła do usuwania danych osobowych otrzymanych z rejestru PESEL oraz spisów wyborców <sup>168</sup> .  Wszystkie działania związane z usunięciem i zniszczeniem danych osobowych zostały udokumentowane i potwierdzone protokołami zniszczenia.

## 5.5. REALIZACJA PRZEZ PWPW S.A. ZADAŃ NAŁOŻONYCH DECYZJĄ Z 16 KWIETNIA 2020 R.

### 5.5.1. WYKONYWANIE PRZEZ PWPW S.A. ZADAŃ ZLECONYCH DECYZJĄ Z 16 KWIETNIA 2020 R., ZWIĄZANYCH Z PRZYGOTOWANIEM PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM

Zakres polecenia wydanego PWPW S.A. w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Decyzją BPRM.4820.2.4.2020 nałożono na PWPW S.A. zadanie polegające na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. W przypadku odmowy zawarcia przez PWPW S.A. umowy dotyczącej realizacji zadań objętych decyzją BPRM.4820.2.4.2020, decyzja ta stawała się natychmiast wymagalna i stanowiła podstawę do egzekwowania od PWPW S.A. realizacji zawartego w niej polecenia. Materiały wydrukowane przez PWPW S.A. miały stanowić zasadniczą część pakietu wyborczego, który miał być skompletowany i dostarczony wyborcom przez PP S.A. w ramach organizacji wyborów korespondencyjnych<sup>169</sup>.

Poinformowanie przez PWPW S.A. kierownictwa MSWiA o przyjętym do realizacji zakresie zadań

W dniu 17 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. poinformowała kierownictwo MSWiA, o zakresie zadań przyjętych do realizacji przez PWPW S.A., a także o przewidywanych sposobach realizacji zadań, wynikających z decyzji. W trakcie roboczego spotkania Członka Zarządu PWPW S.A. uzyskał potwierdzenie kierownictwa MSWiA, że przedłożony we wskazanym piśmie zakres zadań został przyjęty do wiadomości i zatwierdzony.

Projekt umowy pomiędzy PWPW S.A. a Ministrem SWiA został przekazany przez Prezesa Zarządu Spółki drogą mailową w dniu 21 kwietnia 2020 r. na adres sekretariatu Ministra. Pomimo, wskazania w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jako odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PWPW S.A., oraz roboczego uzgodnienia między stronami warunków realizacji zadania, nie doszło do podpisania umowy z MSWiA na druk i dostarczenie elementów pakietów wyborczych<sup>170</sup>.

Zlecenie przez PWPW S.A. realizacji zadania podwykonawcy

W związku z ograniczonym czasem na realizację zadania, wcześniejszymi zobowiązaniami PWPW S.A. oraz brakiem przystosowania zaplecza technologicznego do realizacji tego typu produkcji, PWPW S.A. zleciła wydrukowanie pakietów wyborczych podwykonawcy. Działania podjęte w zakresie wyboru podwykonawcy oraz przygotowania procesu druku i dostarczenia pakietów wyborczych do odbiorców umożliwiły sprawne

<sup>167</sup> Szczegóły dotyczące opracowania procedur przez PP S.A. zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>168</sup> Działania jakie zostały podjęte na rzecz usunięcia danych osobowych zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>169</sup> Stosownie do postanowień decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

<sup>170</sup> Kwestie związane z niezawarciem pomiędzy Ministrem SWiA a PWPW S.A. umowy oraz przyczyny niezawarcia tej umowy zostały przedstawione w części dotyczącej ustaleń w MSWiA, pkt 5.2.1. Informacji.

wywiązanie się PWPW S.A. z obowiązków nałożonych decyzją BPRM.4820.2.4.2020. W toku realizacji zadań wynikających z tej decyzji, na podstawie § 24 Statutu Spółki oraz § 5 ust. 1 pkt 2 i 6 oraz § 10 ust. 1 Regulaminu Zarządu PWPW S.A. i § 53 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień przez PWPW S.A. podjęte zostały również niezbędne do realizacji ww. decyzji uchwały Zarządu PWPW S.A.:

- nr 152/2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy na druk określonej liczby elementów pakietów wyborczych,
- nr 159/2020 z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia wyboru wykonawcy usługi druku elementów pakietów wyborczych oraz zmiany uchwały Nr 152/2020 Zarządu PWPW S.A.,
- nr 162/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Biura Sprzedaży na przyjęcie zlecenia PP S.A. z 24 kwietnia 2020 r. na dostarczenie do wskazanych w zleceniu podmiotów elementów pakietów wyborczych,
- nr 163/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie aneksu nr 1 do umowy na druk elementów pakietów wyborczych ostatecznie ustalającego liczbę elementów pakietów wyborczych.

Wyznaczenie przez PWPW S.A. kluczowych obszarów realizacji zadań

W celu przygotowania realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020, PWPW S.A. wyodrębniła kluczowe obszary funkcjonalne<sup>171</sup> i wyznaczyła osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań. PWPW S.A. w zakresie wyboru dostawcy produktów i usług nie była zobligowana do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Zakupy materiałów, surowców i usług realizowane były na podstawie obowiązującego Regulaminu Udzielania Zamówień przez PWPW S.A.<sup>172</sup>. Wybór podwykonawcy w zakresie wydruku elementów pakietów wyborczych dokonany został po uprzednim rozpoznaniu rynku, w trybie z wolnej ręki, przewidzianym w § 38 ust. 3 i 6 przywołanego Regulaminu. Wybór ten został poprzedzony szczegółowym badaniem: kondycji finansowej firmy, powiązań biznesowo-personalnych, wygranych przetargów, opinii pozyskanych od innych producentów oraz informacji medialnych. Ustalono również, że podmiot realizował w przeszłości zlecenia druku materiałów wyborczych oraz materiałów do egzaminów państwowych. Kluczowym elementem w wyborze tej drukarni były możliwości produkcyjne, które pozwalały na wydrukowanie wysokich nakładów w krótkim czasie – w tym przypadku, w ciągu kilku dni.

Zawarcie przez PWPW S.A. umowy z podwykonawcą

Zawarcie umowy na druk przyszłych pakietów wyborczych poprzedziło złożenie w dniu 17 kwietnia 2020 r. przez podwykonawcę oferty, w której wyszczególniono liczbę i elementy usługi druku oraz miejsca dostawy a także kwotę za realizację tej usługi<sup>173</sup>. Po negocjacjach, których przedmiotem była oferta, w dniu 17 kwietnia 2020 r. podwykonawca złożył kolejną ofertę, w której zaproponowała niższą cenę<sup>174</sup>. Zawarcie umowy<sup>175</sup> na druk elementów przyszłych pakietów wyborczych nastąpiło w dniu 18 kwietnia 2020 r. Ze strony PWPW S.A. umowę podpisali: członek Zarządu oraz prokurent, dochowując zasady reprezentacji i zaciągania zobowiązań wynikających z § 22 Statutu PWPW S.A.

<sup>171</sup> Obszary: opracowań technologicznych z zakresu zabezpieczeń wzoru graficznego przyszłej karty wyborczej, kontaktów handlowych z podmiotami zewnętrznymi, uzgodnień formalno-prawnych, operacyjnego zabezpieczenia i nadzoru nad zadaniami wykonywanymi przez podmioty zewnętrzne, rozliczeń.

<sup>172</sup> Wprowadzonego Zarządzeniem nr 5/17 Prezesa Zarządu PWPW S.A. z dnia 10 stycznia 2017 r. (z późniejszymi zmianami).

<sup>173</sup> Dane zawarte w ofercie zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>174</sup> Cena objęta została tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>175</sup> nr 9600022338.

Przedmiot umowy zawartej pomiędzy PWPW S.A. a podwykonawcą

W konsekwencji, przedmiotem ww. umowy z dnia 18 kwietnia 2020 r. było powierzenie przez PWPW S.A. podwykonawcy druku wskazanej w umowie liczby kart do głosowania, instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz dostarczenie wydrukowanych elementów pakietów wyborczych w odpowiedniej formie do podmiotów wskazanych przez PP S.A. Zgodnie z § 4 umowy podwykonawca miał dostarczyć wydrukowane elementy pakietów wyborczych do podmiotów wskazanych w zał. nr 1 do umowy, tj. podwykonawców umów z PP S.A. zgodnie ze szczegółową specyfikacją dostaw, określoną w zał. nr 2 do umowy, własnym transportem pod bezpośrednim nadzorem PWPW S.A. W dniu 23 kwietnia 2020 r. zawarto aneks nr 1 do umowy z dnia 18 kwietnia 2020 r., zgodnie z którym podwykonawca miał wydrukować mniejszą liczbę, w stosunku do określonej w umowie z 18 kwietnia 2020 r., kart do głosowania oraz instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Jednocześnie aneksem nr 1 zmieniono treść załącznika nr 2 do umowy, wprowadzając do załącznika podział ilościowy dostarczanych elementów pakietu do podwykonawców umów z PP S.A. oraz do PWPW S.A.<sup>176</sup> Poprzez zawarcie aneksu do umowy obniżona została również cena wykonania umowy zlecenia<sup>177</sup>.

Uzgodnienia liczby kart do wydrukowania

Zmiany liczby kart do wydrukowania były spowodowane trwającymi od 22 kwietnia 2020 r. do 24 kwietnia 2020 r. uzgodnieniami w tej kwestii pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A. W dniu 24 kwietnia 2020 r. do PWPW S.A. wpłynęło z PP S.A. Zamówienie z dnia 20 kwietnia 2020 r., którego przedmiotem był sposób przygotowania odpowiedniej liczby<sup>178</sup> pakietów wyborczych.

Jak wyjaśnił Członek Zarządu, PWPW S.A. zgłaszała PP S.A., na etapie realizacji zadania druku, uwagi dotyczące liczby pakietów wskazane w pkt 2 ppkt 3 Zamówienia. Wątpliwości te przekazywane były w trakcie roboczych kontaktów telefonicznych. Zgłaszane przez PWPW S.A. uwagi nie doprowadziły jednak do korekty treści Zamówienia przez PP S.A. Wyjaśnił również, że w kontaktach roboczych niektórzy pracownicy PP S.A. argumentowali, iż powodem obstawania przy wskazanej w Zamówieniu liczbie elementów przyszłych pakietów wyborczych były wymagania wykonawców zajmujących się insertowaniem pakietów, którzy ze względów wynikających z procesów produkcyjnych zgłaszali zapotrzebowanie na nadkomplet na poziomie 10% na ewentualne straty i ubytki pakietów w procesie zautomatyzowanego pakowania druków w koperty. Wskazał ponadto, że liczba faktycznie drukowanych pakietów wynikała z analizy treści decyzji BPRM.4820.2.4.2020, która polecała PWPW S.A. wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. Zgodnie z jego wyjaśnieniami, podstawą prawną określenia właściwej liczby elementów przyszłych pakietów wyborczych był Komunikat PKW z dnia 6 lutego 2020 r. o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców w wyborach Prezydenta RP, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, która wynosiła 29 904 930 osób.

MAP przekazało 17 kwietnia 2020 r. (w formie e-maila) PWPW S.A. informację, że liczba wyborców w wyborach Prezydenta RP ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., wynosiła 29 904 930 osób. Dane te MAP otrzymało z KBW. PWPW S.A. otrzymała z MAP powszechnie dostępny Komunikat PKW z 6 lutego 2020 r. o liczbie wyborców

<sup>176</sup> Dane dotyczące przedmiotu umowy, w tym liczba kart do głosowania, liczba instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu a także wysokość wynagrodzenia podwykonawcy zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>177</sup> Cena wykonania zlecenia została objęta tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>178</sup> Liczba pakietów zleconych do wydrukowania została objęta tajemnicą przedsiębiorstwa.



ujętych w rejestrach wyborców<sup>179</sup>. Jednocześnie poproszono by PWPW S.A. przeprowadziła w tym zakresie robocze ustalenia z PP S.A.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MAP<sup>180</sup>, Ministerstwo to nie posiadało informacji o charakterze, przebiegu i wyniku ustaleń pomiędzy PWPW S.A. a PP S.A. MAP nie dysponowało również wiedzą o ustaleniach dotyczących liczby kompletów wyborczych jaką ostatecznie wydrukowano oraz jaką liczbę pakietów wyborczych skompletowała PP S.A.

Stanowisko NIK

Wątpliwości dotyczące liczby elementów pakietów wyborczych, których wydruk należało zapewnić, powinny zostać rozstrzygnięte w ramach umowy pomiędzy MSWiA a PWPW S.A., bądź poprzez wystąpienie do organu, który wydał decyzję, przy uwzględnieniu stanowiska KBW, MAP oraz PP S.A.

W związku z niewystąpieniem o doprecyzowanie decyzji oraz niezawarciem ww. umowy, PWPW S.A. realizowała nałożone na nią decyzją BPRM.4820.2.4.2020 zadania, bez określenia szczegółowych warunków ich wykonania, co skutkowało m.in. pojawianiem się wątpliwości dotyczących liczby kart, które należało wydrukować.

Kontrola nad procesem druku kart wyborczych sprawowana przez PWPW S.A.

Realizacja procesu druku odbywała się pod bezpośrednią kontrolą pracowników PWPW S.A. Podwykonawca wyraził zgodę na uczestniczenie w procesie akceptacji produkcji upoważnionych przedstawicieli zespołu jakości PWPW S.A. Przedstawiciele ci mieli prawo losowo weryfikować oraz sprawdzać jakość wydrukowanych rol i arkuszy w okresie realizacji umowy, pod kątem ich zgodności ze specyfikacją. Każdorazowo po zakończeniu produkcji danej partii elementów pakietów wyborczych został przeprowadzony odbiór jakościowy wyrobu gotowego na podstawie losowo pobranej próbki zgodnie z normą PN-ISO 2859-1, potwierdzający zgodność zamówienia ze specyfikacją. PWPW S.A. podjęła również niezbędne działania, celem zapewnienia bezpieczeństwa procesu produkcji kart, organizując m.in. monitoring wizyjny, a także zabezpieczenie materiałów służących do produkcji i pozostałości po procesie technologicznym.

Podwykonawca rozpoczął druk pakietów wyborczych 18 kwietnia 2020 r., a zakończył 26 kwietnia 2020 r. Wyznaczeni pracownicy PWPW S.A. uczestniczyli w dostawach wydrukowanych elementów pakietów wyborczych – począwszy od załadunku, poprzez transport, aż do momentu wydania każdej dostawy podmiotom wskazanym w załączniku do umowy<sup>181</sup>. Odbiór wykonania zlecenia odbywał się na podstawie:

- protokołów odbioru ilościowego według stanu na dany dzień, z oznaczeniem strony zdającej i strony odbierającej,
- raportów dostawy zewnętrznej z oznaczonego dnia z oznaczeniem danych dostawcy, daty i godziny dostawy, osoby uprawnionej do przekazania towaru i osoby uprawnionej do odbioru towaru.

Sporządzono w sumie 28 Protokołów odbioru ilościowego i 4 Raporty dostawy zewnętrznej.

Zakończenie dostaw pakietów wyborczych

W dniu 29 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. powiadomiła PP S.A. o zakończeniu w dniu 28 kwietnia 2020 r. dostaw pakietów wyborczych. I tak:

- pierwszy podwykonawca PP S.A. otrzymał 15 000 000 sztuk pakietów,
- drugi podwykonawca PP S.A. otrzymał 14 990 700 sztuk pakietów,
- PWPW S.A. otrzymała 75 000 sztuk.

Jak wyjaśnił Członek Zarządu PWPW S.A.<sup>182</sup>, mając na uwadze konieczność zapewnienia profesjonalnego wykonania Zamówienia PP S.A. na dostarczenie elementów przyszłych pakietów wyborczych oraz fakt, że druk realizowany był u podwykonawcy, PWPW S.A. zatrzymała w pomieszczeniu skarbcowym elementy przyszłych pakietów wyborczych w liczbie 75.000 sztuk kart

<sup>179</sup> M.P. poz. 167.

<sup>180</sup> Pismo DKA.D.091.10.2020 z 30 września 2020 r.

<sup>181</sup> Zgodnie z pkt 2 preambuły do umowy nr 9600022338 z dnia 18 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. przyjęła odpowiedzialność za dostarczenie wydrukowanych elementów pakietów wyborczych do wskazanych przez PP S.A. podmiotów.

<sup>182</sup> Wyjaśnienia z 23 października 2020 r.



wyborczych formatu A4 oraz oświadczeń i instrukcji do głosowania w formacie A4. Działanie to miało na celu uzupełnienie nakładu przekazanego podmiotom wskazanym przez PP S.A., w przypadku: wystąpienia reklamacji jakościowych; wystąpienia uszkodzeń w transporcie druków oraz ubytków technologicznych powstałych w procesie insertowania pakietów. Druki, o których mowa powyżej, zostały przewiezione zabezpieczonym transportem do PWPW S.A. 30 kwietnia 2020 r. Obecnie PWPW S.A. nie jest zobligowana żadnymi decyzjami właściwych organów państwa lub innych właściwych podmiotów do podjęcia jakichkolwiek działań względem przechowywanych druków. Dalsze działania w tym zakresie będą uzależnione m.in. od rozliczenia zlecenia druku elementów pakietów wyborczych ze Skarbem Państwa oraz decyzji właściwych podmiotów.

Ustalenia Zarządu PWPW S.A.  
z przedstawicielami MAP

Niezależnie od działań Zarządu PWPW S.A., podejmowanych w celu uzgodnienia z MSWiA sposobu realizacji zadań, wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020., PWPW S.A. w ramach przygotowań do realizacji zawartego w niej polecenia, poczyniła również uzgodnienia z przedstawicielami MAP. Dotyczyły one planowanego sposobu realizacji ww. decyzji, a także wzoru elementów przyszłych pakietów wyborczych. Decyzja BPRM.4820.2.4.2020 nie nakładała na PWPW S.A. obowiązku uzgodnienia wzoru poszczególnych elementów przyszłych pakietów wyborczych z przedstawicielami PKW. Wzory elementów składających się na pakiet wyborczy nie były szczegółowo opisane w umowie z podwykonawcą. Umowa ta stanowiła jedynie, że PWPW S.A. powierza, a podwykonawca przyjmuje do wykonania, druk kart do głosowania oraz instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, zgodnie z przedstawioną przez PWPW S.A. specyfikacją druku. Wcześniej, bo jeszcze 14 kwietnia 2020 r. Dyrektor Biura Organizacyjno-Prawnego PWPW S.A. przesłała drogą mailową Dyrektorowi Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW projekty: wzoru instrukcji, oświadczenia oraz przewodnika w sprawie głosowania, projekt karty do głosowania w pierwszej turze wyborów, projekt karty do głosowania w drugiej turze wyborów, projekt karty do głosowania dedykowany do przeprowadzenia głosowania poza granicami kraju w pierwszej i drugiej turze oraz projekt kart do głosowania w wersji uwidaczniającej wszystkie zastosowane zabezpieczenia oraz w wersji prezentującej docelowy wygląd kart po ich wydruku. Jednocześnie PWPW S.A. poinformowała KBW, że dokona stosownych zmian w treści instrukcji, dostosowując ją do treści zawartej w projekcie rozporządzenia Ministra AP. W dniu 14 kwietnia 2020 r. Dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW, odpowiadając na maila z przesłanymi projektami, przedstawił uwagi KBW do przesłanych projektów oraz poinformował PWPW S.A., że projekty należy dostosować do treści wynikającej z obecnego brzmienia projektu rozporządzenia Ministra AP. Na tej podstawie Prezes Zarządu PWPW S.A. pismem z 16 kwietnia 2020 r. zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MAP z prośbą o potwierdzenie założeń dotyczących wzorów elementów przyszłych pakietów wyborczych. W dniu 17 kwietnia 2020 r. Podsekretarz Stanu w MAP zawiadomił Prezesa Zarządu PWPW S.A., że nie zgłasza uwag (po uprzednim uzgodnieniu z Sekretarzem PKW) do ustaleń w sprawie wzoru elementów przyszłych pakietów wyborczych, a także wzoru graficznych elementów przyszłych pakietów wyborczych. Według wyjaśnień członka Zarządu PWPW S.A.<sup>183</sup>, Spółka uznała, że informacja stanowi ostateczne potwierdzenie wzorów dokumentów zleconych do druku przez PWPW S. A.

Stanowisko NIK

NIK zauważa, że na podstawie art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, od 18 kwietnia 2020 r. nie obowiązywał wzór karty wyborczej, ustalony uchwałą nr 29/2020 PKW z 24 lutego 2020 r. Natomiast przepis dający podstawę prawną do ustalenia tego wzoru przez Ministra AP w rozporządzeniu wszedł w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r.<sup>184</sup>, a więc już

<sup>183</sup> Wyjaśnienia z 7 września 2020 r.

<sup>184</sup> Ustalenie nowego wzoru kart do głosowania wymagało wydania stosownych aktów wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów.

po wydrukowaniu i dostarczeniu wszystkich pakietów wyborczych. Faktyczna akceptacja wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, dokonana 17 kwietnia 2020 r. przez Podsekretarza Stanu w MAP, pozwalająca na druk kart wyborczych, nie gwarantowała, że ostateczny wzór karty wyborczej, ustalany w rozporządzeniu Ministra AP, przewidzianym do wydania na podstawie art. 3 ust. 9 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów, będzie z nim zgodny. W przypadku ewentualnych zmian w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów załączników graficznych, będących skutkiem procesu legislacyjnego, decyzja o skierowaniu elementów pakietów wyborczych do druku, mogłaby skutkować koniecznością ponownego druku całości lub części z nich.

#### 5.5.2. KOSZTY PONIESIONE PRZEZ PWPW S.A. W ZWIĄZKU Z REALIZACJĄ DECYZJI Z 16 KWIETNIA 2020 R.

Koszty poniesione przez PWPW S.A. na realizację zadań, określonych w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

W umowie nr 9600022338 z dnia 18 kwietnia 2020 r. zawartej pomiędzy PWPW S.A. a podwykonawcą, zmienionej aneksem nr 1 z 23 kwietnia 2020 r., strony ustaliły wynagrodzenie całkowite w określonej wysokości oraz terminy i wysokość wypłaty zaliczki oraz pozostałej kwoty wynagrodzenia<sup>185</sup>

Poza wynagrodzeniem koszty dotyczące realizacji zadań obejmowały: dostawę wykonanie i uruchomienie wraz z konfiguracją systemu tymczasowego nadzoru wizyjnego w obiektach produkcyjnych podwykonawcy, usługi przygotowania i dostarczenia żywności dla pracowników PWPW S.A. oddelegowanych do nadzorowania produkcji i usługę noclegową dla oddelegowanych pracowników PWPW S.A.<sup>186</sup> Łącznie ww. wydatki na realizację zadań poniesione przez PWPW S.A. zamknęły się w kwocie 3 843 tys. zł brutto, bez kosztów wewnętrznych PWPW S.A.<sup>187</sup>

Dokonane przez PWPW S.A. płatności na rzecz podwykonawców

Płatności na rzecz podwykonawców PWPW S.A. dokonała w terminach pomiędzy 27 a 30 kwietnia 2020 r. oraz 29 maja 2020 r., w kwotach ustalonych z podwykonawcami<sup>188</sup>.

Niezawarcie przez Ministra SWiA umowy z PWPW S.A.

Zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.4.2020 finansowanie realizacji zadania nałożonego na PWPW S.A. miało nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. W związku z faktem, że umowa pomiędzy Ministrem SWiA a PWPW S.A. dotycząca realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie została zawarta, PWPW S.A. pokryła koszty realizacji zadania ze środków własnych. Podstawą pokrycia tych kosztów była Uchwała Nr 152/2020 Zarządu PWPW S.A. z 17 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy na druk elementów pakietów wyborczych oraz Uchwała Nr 163/2020 Zarządu PWPW S.A. z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie aneksu nr 1 do umowy na druk elementów pakietów wyborczych.

Zarząd PWPW S.A. rozpoczął realizację zadania wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, mimo że Spółka nie posiadała zagwarantowanych środków na jego wykonanie.

Stanowisko NIK

Z uwagi na charakter decyzji BPRM.4820.2.4.2020 oraz nadany jej rygor natychmiastowej wykonalności prawidłowe działanie PWPW S.A. powinno polegać na ustaleniu czynności, jakie PWPW S.A. zobowiązana była podjąć w celu realizacji tej decyzji – z podziałem na źródła finansowania. Stosownie bowiem do art. 11 ust. 4 ustawy antycovidowej (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji), Spółka mogła sfinansować ze środków własnych jedynie prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań, mające charakter planistyczny. Pozostałe prace, polegające na faktycznej realizacji zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, powinny zostać

<sup>185</sup> Wysokość wynagrodzenia jak również terminy i wysokość wypłaty zaliczki i pozostałej części wynagrodzenia objęte zostały tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>186</sup> Wysokość kwot oraz nazwy firm, na rzecz których zostały wypłacone te kwoty zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>187</sup> Rodzaj kosztów objęty został tajemnicą przedsiębiorstwa.

<sup>188</sup> Nazwy firm i wypłacone im kwoty zostały objęte tajemnicą przedsiębiorstwa.

sfinansowane w sposób określony w tej decyzji, tj. z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych – na podstawie umowy zawartej przez Ministra SWiA z PWPW S.A. Ponieważ do zawarcia umowy z wyznaczonym Ministrem nie doszło, PWPW S.A. ze środków własnych pokryła wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020. PWPW S.A. z własnego budżetu poniosła koszty na kwotę 4 646,8 tys. zł brutto na realizację tej decyzji bez uprzedniego uzyskania zabezpieczenia środków na wykonanie zadań wskazanych w tej decyzji. Zdaniem NIK, rygor natychmiastowej wykonalności nadany decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie zwalniał Zarządu PWPW S.A. z obowiązku starannego działania w interesie Spółki. Ze względu na niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania przez MSWiA, PWPW S.A. pokryła wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji wskazanej decyzji ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, należało ocenić negatywnie z punktu widzenia gospodarności.

Działania podejmowane przez PWPW S.A. w celu uzyskania zwrotu kosztów realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020

Po zakończeniu realizacji zadań PWPW S.A. podjęła działania zmierzające do wyegzekwowania od Skarbu Państwa zwrotu kosztów poniesionych przez Spółkę na realizację zadań wskazanych w ww. decyzji. W szczególności Członek Zarządu PWPW S.A. 29 maja 2020 r. zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA z prośbą o pomoc w ustaleniu właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa. Pismo to do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 23 października 2020 r. pozostało bez odpowiedzi MSWiA. Następnie, 17 czerwca 2020 r., PWPW S.A. przesłała do Ministra Finansów fakturę nr N05SF00121 z 29 maja 2020 r. za druk kart wyborczych na łączną kwotę 4 646,8 tys. zł brutto. Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów w piśmie z 22 lipca 2020 r., zwracając fakturę, poinformował PWPW S.A., że MF nie jest właściwe w sprawie uregulowania płatności.

Ubieganie się przez PWPW S.A. o rekompensatę

W dniu 9 października 2020 r., działając na podstawie art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, PWPW S.A. złożyła wniosek do KBW o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie kosztów wynikających z realizacji zadań, nałożonych na Spółkę decyzją BPRM.4820.2.4.2020.

Wypłata PWPW S.A. rekompensaty

Jak podano w przesłanym w styczniu 2021 r. piśmie w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, 28 grudnia 2020 r. pomiędzy Skarbem Państwa – KBW a PWPW S.A. zawarto umowę w sprawie rekompensaty kosztów wynikających z wykonania polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, związanych bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP, zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. W dniu 30 grudnia 2020 r. PWPW S.A. otrzymała rekompensatę w wysokości 3.245.061,51 zł, wynikającą z przepisów ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, a także z analizy dokonanej przez powołany przez Szefa KBW zespół ds. oceny wniosków o przyznanie jednorazowej rekompensaty (po zaopiniowaniu merytorycznie przez Prezesa UKE oraz pod względem prawnym przez PG RP).

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy działania podjęte w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, były prawidłowo realizowane i czy doprowadziły do przygotowania Poczty Polskiej S.A. do obsługi wyborów w trybie korespondencyjnym?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy Prezes Rady Ministrów posiadał uprawnienia do podjęcia działań na rzecz przygotowania i realizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, zarządzonych na 10 maja 2020 r., w trybie korespondencyjnym, oraz czy ewentualne wydatki z budżetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczące tych działań były poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i gospodarny?</li> <li>2. Czy Minister Aktywów Państwowych oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prawidłowo wykonywał zadania w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r., zlecone przez Prezesa Rady Ministrów oraz wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego?</li> <li>3. Czy Minister Aktywów Państwowych oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w sposób prawidłowy i rzetelny współpracował z innymi podmiotami, w tym w szczególności Poczta Polska S.A. oraz KPRM w zakresie przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.?</li> <li>4. Czy podejmowane przez Poczta Polska S.A. działania w związku z przygotowaniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym były legalne, gospodarne, celowe i rzetelne?</li> <li>5. Czy działania podjęte przez PWPW S.A. w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego były prawidłowo realizowane?</li> </ol>
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto pięć jednostek: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Poczta Polska S.A. i Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A.
Kryteria kontroli	Kontrolę we wszystkich jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, w oparciu o kryteria określone w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj.: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 5 lutego 2020 r. (data postanowienia Marszałka Sejmu RP o ogłoszeniu daty wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) do dnia zakończenia czynności kontrolnych w danej jednostce. W PP S.A. czynności kontrolne zakończyły się 30 września 2020 r., w MAP 16 października 2020 r. a w KPRM, MSWiA i PWPW S.A. 23 października 2020 r.
Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych	<p>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone przez kierowników wszystkich jednostek objętych kontrolą, tj.: Szefa KPRM, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Zarządu PP S.A., Prezesa Zarządu PWPW S.A.</p> <p><b>Minister – Szef KPRM</b> 28 stycznia 2021 r. złożył zastrzeżenia dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nieprawidłowości polegającej na niepodjęciu żadnych czynności ani rozstrzygnięcia, pomimo upływu pięciu miesięcy od wszczęcia 15 maja 2020 r. z urzędu postępowań dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia podpisanych przez Prezesa RM decyzji z 16 kwietnia 2020 r;</li> </ul>

- nieprawidłowości, polegającej na sporządzeniu i wydaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., pomimo że w świetle obowiązujących w dniu wydania decyzji przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych;
- stwierdzenia, że podpisanie decyzji z 16 kwietnia 2020 r. zostało poprzedzone uzyskaniem pisemnej opinii PG RP, która zawierała istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania tych decyzji;
- stwierdzenia, że przed podpisaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. w KPRM nie posiadano analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. i PWPW S.A. poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020. W wyniku ich realizacji PP S.A. poniosła koszty w kwocie 71.860,6 tys. zł, a PWPW S.A. w kwocie 4.646,8 tys. zł;
- nieprawidłowości polegającej na niezawiadomieniu PP S.A. ani PWPW S.A. – przed wydaniem decyzji z 16 kwietnia 2020 r. – o wszczęciu postępowania oraz uniemożliwieniu tym podmiotom wypowiedzenia się przed wydaniem tych decyzji;
- ustalenia, że wyrokiem z dnia 15 września 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność zaskarżonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich decyzji BPRM.4820.2.3.2020 (sygn. akt VII SA/Wa 992/20);
- nieprawidłowości polegającej na niemonitorowaniu w KPRM realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Kolegium NIK uchwałą Nr 14/2021 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, oddaliło zastrzeżenia. Zdanie odrębne złożył Wiceprezes NIK Pan Tadeusz Dziuba.

**Minister Aktywów Państwowych** 29 stycznia 2021 r. złożył zastrzeżenia, które dotyczyły:

- stwierdzenia, że projekt decyzji znak: BPRM.4820.2.3.2020 powstał w MAP, które nie sporządziło udokumentowanych analiz prawnych, w których odniesiono by się do możliwości jej wykonania w sposób zgodny z ówczesnie obowiązującym prawem powszechnym;
- oceny, że Minister AP nie wywiązał się z zadań nałożonych na niego decyzją BPRM.4820.2.3.2020, w szczególności – wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z postanowień tej decyzji – nie zawarł przewidzianej w tej decyzji umowy z PP S.A., a także w sposób nierzetelny i niekonsekwentny z nią współpracował, czego skutki poniosła PP S.A.;
- stwierdzenia, że Minister AP nie zakwestionował przedkładanych przez PP S.A. w kwietniu 2020 r. kosztorysów organizacji wyborów w trybie korespondencyjnym;
- stwierdzenia, że Minister AP faktycznie zaakceptował opracowane we współpracy z PWPW S.A. wzory dokumentów, stanowiące pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny determinujący ich wygląd nie został jeszcze zakończony;
- nieprawidłowości, polegającej na niewydaniu przez Ministra AP pięciu z sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w dniu jej wejścia w życie;
- nieprawidłowości, polegającej na nieudzieleniu odpowiedzi na wniosek z dnia 27 kwietnia 2020 r. skierowany do MAP przez Stowarzyszenie Inspektorów Ochrony Danych Osobowych w Warszawie, dotyczący sposobu pozyskiwania przez PP S.A. spisów wyborców od jednostek samorządu terytorialnego.

Kolegium NIK, uchwałą Nr 15/2021 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, oddaliło zastrzeżenia. Zdanie odrębne złożył Wiceprezes NIK Pan Tadeusz Dziuba.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** 21 stycznia 2021 r. złożył zastrzeżenia, które dotyczyły:



- stwierdzenia, że stosunek prawny, który zaistniał pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A., nie mógł zwolnić Ministra SWiA z obowiązku wykonania polecenia zawarcia umowy, wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020;
- stwierdzenia, że do dnia zakończenia kontroli PWPW S.A. nie odzyskała własnych środków w wysokości 4,65 mln zł brutto, wydatkowanych na wydruk i dostarczenie elementów pakietów wyborczych oraz działania z tym związane;
- ustalenia, że 24 kwietnia 2020 r. wpłynęło do PWPW S.A. zamówienie PP S.A., którego autorem była PP S.A., z zastrzeżeniem postanowień pkt 2 ppkt 1 i 2, dotyczących przedmiotu zlecenia i sposobu przygotowania materiałów przez wykonawcę zamówienia, do których wkład merytoryczny został przygotowany przez PWPW S.A. w ramach uzgodnień roboczych.

Kolegium NIK uchwałą Nr 13/2021 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, oddaliło zastrzeżenia.

Zdania odrębne do tej Uchwały Kolegium NIK złożyli: Wiceprezes NIK Pani Małgorzata Motylow oraz Wiceprezes NIK Pan Tadeusz Dziuba.

Prezes Zarządu **Poczty Polskiej S.A.** 28 stycznia 2021 r. wniósł zastrzeżenia, które dotyczyły:

- negatywnej oceny zaniechania podjęcia przez PP S.A. działań w celu uzyskania jednoznacznego określenia zadań i obowiązków zawartych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, które były sformułowane w sposób ogólnikowy, a ich realizacja wymagała podjęcia przez PP S.A. działań wykraczających poza sferę jej ustawowej działalności;
- stwierdzenia, że PP S.A. na własne ryzyko podjęła się i przystąpiła do realizacji zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, bez określenia ich szczegółowych warunków i zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów, tj. bez zabezpieczenia środków na ich wykonanie;
- stwierdzenia, że fakt ubiegania się o rekompensatę (na podstawie zmienionej ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia) potwierdza, że w ocenie PP S.A. poniosła ona szkodę/stratę w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020;
- stwierdzenia, że Zarząd PP S.A. podejmował nieskuteczne działania na rzecz uzyskania rekompensaty za koszty poniesione w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020;
- negatywnej oceny, pod względem legalności, działań PP S.A. w zakresie pozyskania i przetwarzania danych osobowych wyborców, tj. że PP S.A., nie posiadając ustawowej podstawy prawnej, wystąpiła o przekazanie danych z rejestru PESEL do Ministra Cyfryzacji oraz danych ze spisów wyborców do organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie – w okresie od 24 kwietnia do 9 maja 2020 r. – dane te przetwarzała w sposób bezprawny, tj. sprzeczny z art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust. 1 RODO.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 31 marca 2021 r. zastrzeżenia zostały oddalone.

Prezes Zarządu **Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A.** wniósł 26 stycznia 2021 r. zastrzeżenia, które dotyczyły:

- stwierdzenia, że do dnia zakończenia kontroli PWPW S.A. nie odzyskała własnych środków w wysokości 4,65 mln zł brutto, wydatkowanych na wydruk i dostarczenie elementów pakietów wyborczych oraz działania z tym związane;
- stwierdzenia, że zadanie zawarte w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 było sformułowane w sposób ogólnikowy, a jego realizacja wymagała od PWPW S.A., jako strony tej decyzji, wystąpienia o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia;
- ustalenia, że decyzja BPRM.4820.2.4.2020 jako odpowiedzialnego za zawarcie z PWPW S.A. umowy określającej wszelkie niezbędne aspekty związane z realizacją zawartego w tej decyzji polecenia wskazywała



ministra właściwego do spraw wewnętrznych, co znajduje pełne potwierdzenie w uzyskanych na tą okoliczność wyjaśnieniach przedstawicieli KPRM;

- ustalenia, że PWPW S.A. – po zakończeniu realizacji zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 – podjęła działania zmierzające do wyegzekwowania od Skarbu Państwa zwrotu kosztów poniesionych przez Spółkę z tytułu realizacji tej decyzji;
- ustalenia, że w toku realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020, na podstawie § 24 Statutu Spółki oraz § 5 ust. 1 pkt 2 i 6 oraz § 10 ust. 1 Regulaminu Zarządu PWPW S.A. i § 53 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień przez PWPW S.A. podjęte zostały niezbędne do realizacji tej decyzji uchwały Zarządu PWPW S.A.;
- ustaleń w przedmiocie stosunku prawnego łączącego PWPW S.A. z PP S.A.;
- ustalenia, że z uzyskanych w trakcie kontroli dowodów wynika, iż PP S.A. nie zamawiała w PWPW S.A. wydruku elementów pakietów wyborczych w postaci karty do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, a jedynie ustalała wymagania techniczne, co do formy i miejsca ich przekazania oraz osób uprawnionych do odbioru.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 31 marca 2021 r. zastrzeżenia zostały oddalone.

Pozostałe informacje

Kontrola została przeprowadzona w trybie kontroli doraźnej specjalnej, w związku ze złożeniem do NIK wniosków o przeprowadzenie kontroli przez posłów na Sejm RP.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Departament Infrastruktury i Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	w formie opisowej	Michał Dworczyk Minister – Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
2.	Departament Skarbu Państwa, Gospodarki i Prywatyzacji	Ministerstwo Aktywów Państwowych	w formie opisowej	Jacek Sasin Minister Aktywów Państwowych
3.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	w formie opisowej	Mariusz Kamiński Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
4.		Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.	w formie opisowej	Maciej Biernat Prezes Zarządu PWPW S.A.
5.	Departament Infrastruktury	Poczta Polska S.A.	w formie opisowej	Tomasz Zdzikot Prezes Zarządu PP S.A.

\*)pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. KALENDARIUM ZDARZEŃ

5 lutego 2020 r.	Wyznaczenie przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta RP na dzień 10 maja 2020 r.
11 marca 2020 r.	Uznanie przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), epidemii choroby COVID-19, wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2, za pandemię
14 – 20 marca 2020 r.	Wprowadzenie na terenie Polski stanu zagrożenia epidemicznego
20 marca 2020 r.	Wprowadzenie na terenie Polski stanu epidemii
3 kwietnia 2020 r.	Zmiana w składzie Rady Nadzorczej PP S.A. oraz zmiana na stanowisku Prezesa Zarządu PP S.A.
6 kwietnia 2020 r.	Uchwalenie przez Sejm RP ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. i przekazanie tej ustawy pod obrady Senatu RP
10 kwietnia 2020 r.	Przekazanie przez MAP do KPRM projektu decyzji polecającej PP S.A. podjęcie działań polegających na przygotowaniu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym
	Przekazanie projektu decyzji dotyczącej PP S.A. do PG RP i DP KPRM w celu zaopiniowania
11 kwietnia 2020 r.	Przekazanie Szefowi KPRM przez PG RP i DP KPRM pierwszych opinii w sprawie możliwości wydania decyzji dotyczącej PP S.A.
14 kwietnia 2020 r.	Przekazanie przez MAP do KPRM projektu decyzji polecającej PWPW S.A. podjęcie działań polegających na wydrukowaniu pakietów wyborczych
15 kwietnia 2020 r.	Przekazanie przez MAP do KPRM zmodyfikowanych projektów ww. decyzji
	Spotkanie dotyczące ustaleń związanych z przygotowaniem wyborów na urząd Prezydenta RP, zarządzonych w formie korespondencyjnej. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele MAP, PWPW S.A., PP S.A. oraz podwykonawców
16 kwietnia 2020 r.	Podtrzymanie przez PG RP i DP KPRM opinii w sprawie możliwości wydania decyzji dotyczącej PP S.A. i PWPW S.A.
	Przekazanie do KPRM ekspertyzy zewnętrznej (w formie pisemnej) wskazującej na możliwość wydania decyzji dotyczącej PP S.A.
	Podpisanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji: <ul style="list-style-type: none"> <li>• BPRM.4820.2.3.2020 polecającej PP 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;</li> <li>• decyzji BPRM.4820.2.4.2020, polecającej PWPW S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.</li> </ul>
	Przekazanie przez PP S.A. do MAP katalogu działań niezbędnych do realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020
17 kwietnia 2020 r.	Zaakceptowanie przez MAP do druku wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy
	Deklaracja MAP o gotowości zawarcia umowy z PP S.A.
	Poinformowanie MSWiA przez PWPW S.A. o zakresie zadań przyjętych do realizacji oraz o przewidywanych sposobach realizacji tych zadań

18 kwietnia 2020 r.	Zawarcie przez PWPW S.A. umowy z podwykonawcą na wydrukowanie dokumentów chodzących w skład pakietu wyborczego
20 kwietnia 2020 r.	Skierowanie przez PP S.A. wniosku do Ministra Cyfryzacji o udostępnienie danych osobowych z rejestru PESEL
20 kwietnia 2020 r. – 5 maja 2020 r.	Zawarcie przez PP S.A. umów z podwykonawcami
21 kwietnia 2020 r.	Przekazanie przez PWPW S.A. do Ministra SWiA projektu umowy pomiędzy tymi podmiotami
22 kwietnia 2020 r.	Przesłanie przez PP S.A. do Ministra AP ramowego projektu umowy pomiędzy tymi podmiotami
24 kwietnia 2020 r.	Przekazanie przez PP S.A. do PWPW S.A. zamówienia dotyczącego dostarczenia przez PWPW S.A. pakietów wyborczych
	Przekazanie do MAP opinii PG RP dotyczącej projektu umowy pomiędzy Ministrem AP a PP S.A.
	Skierowanie przez PP S.A. wniosku do gmin o udostępnienie danych osobowych ze spisu wyborców
27 kwietnia 2020 r.	Przekazanie do MAP opinii UKE dotyczącej projektu umowy pomiędzy Ministrem AP a PP S.A.
27 kwietnia 2020 r. – 5 maja 2020 r.	Dokonanie przez PWPW S.A. płatności związanych z realizacją zadań określonych w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.
28 kwietnia 2020 r.	Zakończenie przez PWPW S.A. dostaw pakietów wyborczych do podmiotów wskazanych przez PP S.A.
5 maja 2020 r.	Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.
7 maja 2020 r.	Uchwała Sejmu RP odrzucająca uchwałę Senatu RP w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.
8 maja 2020 r.	Podpisanie przez Prezydenta RP ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.
9 maja 2020 r.	Wejście w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.
10 maja 2020 r.	Termin wyborów Prezydenta RP wyznaczony przez Marszałka Sejmu w dniu 5 lutego 2020 r.
	<i>Uchwała PKW, w której stwierdzono, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., brak było możliwości głosowania na kandydatów. Fakt ten równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 ustawy Kodeks wyborczy brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów.</i>
2 czerwca 2020 r.	Wejście w życie ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, która uchyliła ustawę z 6 kwietnia 2020 r.
3 czerwca 2020 r.	Wyznaczenie przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta RP w kolejnym terminie na dzień 28 czerwca 2020 r.
12 czerwca 2020 r.	Przekazanie przez PP S.A. faktury z 12 czerwca obejmującej koszty realizacji zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 do Ministra Finansów
17 czerwca 2020 r.	Przekazanie przez PWPW S.A. faktury z 29 maja 2020 r. obejmującej koszty realizacji zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 do Ministra

	Finansów
18 czerwca 2020 r.	Informacja w mediach <sup>189</sup> o podjęciu przez NIK kontroli w sprawie przeprowadzenia kontroli NIK
28 czerwca 2020 r.	Pierwsze głosowanie w wyborach Prezydenta RP w kolejnym terminie
8 lipca 2020 r.	Rozpoczęcie kontroli NIK w KPRM
10 lipca 2020 r.	Rozpoczęcie kontroli NIK w PP S.A.
12 lipca 2020 r.	Ponowne głosowanie w wyborach Prezydenta RP w kolejnym terminie
14 lipca 2020 r.	Rozpoczęcie kontroli NIK w PWPW S.A.
22 lipca 2020 r.	Rozpoczęcie kontroli NIK w MAP
	Odesłanie przez MF faktur wystawionych przez PP S.A. i PWPW S.A., ze wskazaniem, że Minister Finansów nie jest właściwy w sprawie uregulowania płatności
1 września 2020 r.	Wejście w życie znowelizowanych przepisów ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, które umożliwiły ubieganie się o jednorazową rekompensatę z budżetu KBW przez PP S.A. i PWPW S.A. w związku z realizacją zadań wskazanych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r.
15 września 2020 r.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. Akt VII SA/Wa 992/20) stwierdzający nieważność decyzji BPRM.4820.2.3.2020 (nieprawomocny)
30 września 2020 r.	Zakończenie czynności kontrolnych NIK w PP S.A.
5 października 2020 r.	Rozpoczęcie kontroli NIK w MSWiA
9 października 2020 r.	Złożenie przez PP S.A. i PWPW S.A. wniosków o przyznanie jednorazowej rekompensaty w związku z realizacją zadań wskazanych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r.
16 października 2020 r.	Zakończenie czynności kontrolnych w MAP
23 października 2020 r.	Zakończenie czynności kontrolnych NIK w KPRM, MSWiA i PWPW S.A.
28 listopada 2020 r.	Termin podania przez Szefa KBW do publicznej wiadomości informacji o wydatkach, o których mowa w art. 124 § 1 pkt 1-4 Kodeksu wyborczego, dotyczącej łącznie wyborów Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta RP i wyborów zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie
28 grudnia 2020 r.	Zawarcie umowy pomiędzy Szefem KBW a PWPW S.A. dotyczącej wypłaty rekompensaty z tytułu poniesionych wydatków związanych z realizacją zadań określonych w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.
30 grudnia 2020 r.	Wypłata przez KBW rekompensaty PWPW S.A. w kwocie 3 245 061,51 zł
	Zawarcie umowy pomiędzy Szefem KBW a PP S.A. dotyczącej wypłaty rekompensaty z tytułu poniesionych wydatków związanych z realizacją zadań określonych w decyzji z 16 kwietnia 2020 r.
31 grudnia 2020 r.	Przekazanie przez NIK wystąpień pokontrolnych skierowanych do Ministra, Szefa KPRM, Ministra SWiA, Ministra AP, Prezesa Zarządu PP S.A. i Prezesa Zarządu PWPW S.A.
	Wypłata przez KBW rekompensaty PP S.A. w kwocie 53 205 344,65 zł
5-6 stycznia 2021 r.	Podanie do publicznej wiadomości informacji o wypłacie rekompensaty PP S.A. i PWPW S.A.
21 stycznia 2021 r.	Zgłoszenie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego przez Ministra SWiA
26 stycznia 2021 r.	Zgłoszenie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego przez Prezesa Zarządu PWPW S.A.

<sup>189</sup> <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Polityka/TVN24-NIK-wszczyna-kontrole-w-sprawie-majowych-wyborow-korespondencyjnych>

28 stycznia 2021 r.	Zgłoszenie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych przez Ministra, Szefa KPRM i Prezesa Zarządu PP S.A.
29 stycznia 2021 r.	Zgłoszenie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego przez Ministra AP
26 lutego 2021 r.	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt IV SA/Wa 1817/20) stwierdzający bezskuteczność czynności Ministra Cyfryzacji z 22 kwietnia 2020 r. polegającej na udostępnieniu PP S.A. danych osobowych z rejestru PESEL (nieprawomocny)
24 marca 2021 r.	Podjęcie przez Kolegium NIK uchwał w sprawie oddalenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra, Szefa KPRM, Ministra AP i Ministra SWiA
31 marca 2021 r.	Podjęcie przez Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK uchwał w sprawie oddalenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu PP S.A. i Prezesa Zarządu PWPW S.A.

### 6.3. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

#### Zasady ogólne

Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>190</sup> statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Zgodnie z tym przepisem, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. „Działanie na podstawie prawa” oznacza wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej, przy czym legitymacja ta powinna obejmować co najmniej ustalenie kompetencji organu poprzez określenie zakresu, form i trybu działania<sup>191</sup>. Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać, lecz musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa<sup>192</sup>. Konstytucyjny wymóg podstawy prawnej jest równoznaczny z wymogiem, by taka podstawa faktycznie istniała, a nie – by była obowiązkowo powołana w opartym na niej rozstrzygnięciu.

W myśl art. 128 ust. 2 Konstytucji, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Marszałek Sejmu RP w postanowieniu z dnia 5 lutego 2020 r.<sup>193</sup> wyznaczyła datę wyborów Prezydenta RP na dzień 10 maja 2020 r.

#### Stan epidemii

Na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>194</sup> minister zdrowia, w drodze rozporządzeń, wprowadził na terenie Polski, w okresie od 14 do 20 marca 2020 r. stan zagrożenia epidemicznego<sup>195</sup>, a od 20 marca 2020 r. stan epidemii<sup>196</sup>.

#### Kodeks wyborczy

Zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów m.in. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określa **ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy**<sup>197</sup>. Zgodnie z art. 26 §§ 1, 2 i 4 Kodeksu wyborczego, osoby, którym przysługuje prawo wybierania, wpisuje się do spisu wyborców. Wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców. Spis wyborców służy do przeprowadzania głosowania w wyborach, które zostały zarządzone. W myśl art. 38 § 1 Kodeksu wyborczego, głosować można osobiście, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 7 dotyczących głosowania przez pełnomocnika. Głosowaniem osobistym jest również głosowanie korespondencyjne (art. 38 § 2<sup>198</sup>). Głosowanie korespondencyjne zostało uregulowane w rozdziale 6a Kodeksu wyborczego. Na podstawie art. 53a głosować korespondencyjnie może wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (§ 1), a od 31 marca 2020 r. również wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych<sup>199</sup> (§ 1a pkt 1) oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat (§ 1a pkt 2).

Zgodnie z art. 53e § 4<sup>200</sup> Kodeksu wyborczego, w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 marca 2020 r., pakiet wyborczy doręcza wyborcy urzędnik

<sup>190</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>191</sup> Z. Witkowski, Prawo konstytucyjne, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 76; M. Kordela, Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie TK, s. 144.

<sup>192</sup> Porównaj m.in.: postanowienie TK z 9 maja 2005 r., Ts 216/04; wyrok TK z 23 marca 2006 r., TK K 4/06.

<sup>193</sup> Dz. U. poz. 184.

<sup>194</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, ze zm.

<sup>195</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433).

<sup>196</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.).

<sup>197</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1319.

<sup>198</sup> Art. 38 § 2 Kodeksu wyborczego został zmieniony przez art. 40 pkt 3 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 568) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 marca 2020 r.

<sup>199</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

<sup>200</sup> Art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego został zmieniony przez art. 40 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 marca 2020 r.



wyborczy za pośrednictwem operatora wyznaczonego<sup>201</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe<sup>202</sup>. Do przesyłki pakietu wyborczego w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy Prawo pocztowe dotyczące przesyłki poleconej. Zgodnie z art. 40 § 1 Kodeksu wyborczego, głosowanie odbywa się przy pomocy urzędowych kart do głosowania. Wzór kart do głosowania ustala PKW (art. 40 § 5).

Na podstawie art. 40 § 5 Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą nr 29/2020 z dnia 24 lutego 2020 r.<sup>203</sup> określiła wzór kart do głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 73 Kodeksu wyborczego, karty do głosowania inne niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie są nieważne.

Art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że wybory zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej i wyznacza ich datę na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 290 § 1 Kodeksu wyborczego, Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej w drodze postanowienia. Postanowienie Marszałka Sejmu podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w 3 dniu od dnia zarządzenia wyborów. W postanowieniu tym Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy) (art. 290 § 2).

W myśl art. 294 § 1 Kodeksu wyborczego, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają: PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze. Art. 307 Kodeksu wyborczego stanowi, że Państwowa Komisja Wyborcza, po sporządzeniu listy kandydatów, zarządza wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewnia dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie.

Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia

**Ograniczenie stosowania przepisów Kodeksu wyborczego** przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta RP w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii zostało wprowadzone na podstawie **art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS CoV 2<sup>204</sup>**. Przepis ten **wszedł w życie 18 kwietnia 2020 r.**<sup>205</sup> Zgodnie z jego treścią, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie:

- 1) podawania w formie obwieszczenia do wiadomości wyborców informacji, o których mowa w art. 16 § 1;
- 2) wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania;
- 3) przekazywania wyborcom informacji, o których mowa w art. 37d § 1;
- 4) **głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a;**
- 5) głosowania przez pełnomocnika;
- 6) **ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart.**

<sup>201</sup> Operator wyznaczony to operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych (art. 13 pkt 13 ustawy Prawo pocztowe). Operator wyznaczony jest wybierany na okres 10 lat przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE. **Poczta Polska S.A. została wyznaczona do świadczenia usług powszechnych w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2025 r.**

<sup>202</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1041.

<sup>203</sup> M. P. poz. 251.

<sup>204</sup> Dz. U. poz. 695, ze zm.

<sup>205</sup> Art. 118 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2

Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów	<p>Z powyższych przepisów wynika, że do 17 kwietnia 2020 r. zasady i tryb przeprowadzania wyborów Prezydenta RP, w tym głosowania korespondencyjnego, ustalania wzoru karty do głosowania i zarządzania druku tych kart, określały przepisy Kodeksu wyborczego. Z dniem 18 kwietnia 2020 r. wyłączone zostało stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego w tym zakresie, przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta RP w 2020 r. Natomiast <b>ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.</b><sup>206</sup> weszła w życie dopiero z dniem 9 maja 2020 r. Oznacza to, że w okresie od 18 kwietnia do 8 maja 2020 r. brak było obowiązujących przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego, ustalania wzoru karty do głosowania i zarządzania druku tych kart, które miałyby zastosowanie do wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.</p>
Dostęp do danych osobowych	<p>Ponadto, ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia przewidziała <b>dostęp operatora wyznaczonego (tj. PP S.A.) do danych z rejestrów publicznych w celu realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP.</b> Zgodnie z art. 99 tej ustawy<sup>207</sup>, operator wyznaczony w rozumieniu ustawy 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, <b>jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP</b>, bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. <b>Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.</b></p>
Zmiana ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w zakresie możliwości uzyskania rekompensaty	<p>Z dniem 1 września 2020 r., na mocy art. 22 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu<sup>208</sup>, do ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia zostały dodane art. 117a–117c. Stosownie do art. 117a. ust. 1 podmioty, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., z możliwością głosowania korespondencyjnego mogą wystąpić do Szefa KBW o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów, związanych bezpośrednio z realizacją polecenia. Rekompensata nie obejmuje zasadnie poniesionych kosztów w przypadku, gdy zostały one poniesione na zakup środków trwałych, wyposażenia lub na inne wydatki, które mogą być wykorzystane w bieżącej działalności podmiotu (art. 117a ust. 2). W myśl art. 117b ust. 1 i art. 117c ust. 1 rekompensata jest udzielana z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest Szef Krajowego Biura Wyborczego, a jej wysokość oraz termin wypłaty określa umowa zawarta pomiędzy Szefem Krajowego Biura Wyborczego a podmiotem, o którym mowa w art. 117a ust. 1.</p>
Ustawa Pzp a wytwarzanie kart do głosowania	<p>Zgodnie z art. 4 pkt 5c lit. d ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>209</sup> (ustawa Pzp), nie ma ona zastosowania do zamówień dotyczących wytwarzania kart do głosowania, o których mowa w art. 40 Kodeksu wyborczego.</p>
Ustawa antycovidowa	<p>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<sup>210</sup> weszła w życie 8 marca 2020 r.</p>

<sup>206</sup> Dz. U. poz. 827.

<sup>207</sup> Wszedł w życie 18 kwietnia 2020 r.

<sup>208</sup> Dz. U. poz. 1493.

<sup>209</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

<sup>210</sup> Dz. U. poz. 1842, ze zm.

Art. 11 ustawy antycovidowej w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r. stanowił:

- w ust. 1 ustawy antycovidowej, że wojewoda mógł wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19;
- w ust. 2, że **Prezes RM** z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki **mógł, 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 miały być wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegały one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagały uzasadnienia;**
- w ust. 2a, że wydając polecenie, o którym mowa w ust. 2, z własnej inicjatywy, **Prezes RM mógł wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy;**
- w ust. 2b, że zadania Prezesa RM wynikające z ust. 2 i 2a wykonywał Szef KPRM z jego upoważnienia;
- w ust. 3, że **wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 i 2a, miało następować na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez: Prezesa RM lub wyznaczonego ministra, lub właściwego wojewodę - i być finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest odpowiednio Szef KPRM, wyznaczony minister albo wojewoda;**
- w ust. 4, że **ze środków własnych przedsiębiorcy mogły być finansowane prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań, o których mowa w ust. 3, mające charakter planistyczny;**
- w ust. 5, że **w przypadku odmowy zawarcia przez przedsiębiorcę umowy zadania wykonywane miały być na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 2. W takim przypadku decyzja podlegała natychmiastowemu wykonaniu.**

Zmiana ustawy antycovidowej

**Z dniem 18 kwietnia 2020 r.** art. 11 ustawy antycovidowej został zmieniony przez art. 73 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia.

Po zmianach przepis ten stanowił (ust. 1 nie uległ zasadniczej zmianie):

- w ust. 2 że minister właściwy do spraw zdrowia mógł, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, wydawać polecenia obowiązujące podmioty inne, niż wymienione w ust. 1, w szczególności osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców;
- w ust. 3, że Prezes RM mógł z własnej inicjatywy wydawać polecenia obowiązujące wszystkie podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2. Wydając polecenie wobec przedsiębiorcy Prezes RM mógł wyznaczyć organ odpowiedzialny za zawarcie umowy;
- w ust. 4, że polecenia były wydawane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 w drodze decyzji administracyjnej i podlegały natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagały uzasadnienia;
- w ust. 5, że zadania Prezesa RM wynikające z ust. 3 wykonywał Szef KPRM z jego upoważnienia;
- w ust. 6 pkt 1, że w przypadku decyzji wydawanych przez Prezesa RM wykonywanie zadań objętych poleceniami wydanymi w stosunku do przedsiębiorców następować miało na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą, przez wskazanego w decyzji: Szefa KPRM, ministra albo wojewodę i być finansowane ze środków budżetu państwa z części

budżetowej, której dysponentem był odpowiednio, Szef KPRM, minister albo wojewoda. Finansowanie mogło odbywać się także ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 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>211</sup>, na zasadach określonych w ustawie;

- w ust. 7, że prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań objętych poleceniami, mające charakter planistyczny, miały być finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy;
- w ust. 8, że w przypadku niezawarcia umowy zadania objęte poleceniami miały być wykonywane na podstawie decyzji, która podlegała natychmiastowemu wykonaniu.

Z dniem 4 września 2020 r., na mocy art. 36 ust. 1 ustawy antycovidowej, art. 11 tej ustawy utracił moc

Wyłączenie karalności

Zgodnie z art. 10c<sup>212</sup> ustawy antycovidowej, dodanym z dniem 1 kwietnia 2020 r., nie popełnia przestępstwa określonego w art. 231 lub art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>213</sup>, deliktu dyscyplinarnego ani czynu, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>214</sup>, kto w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, nabywając towary lub usługi niezbędne dla zwalczania tej choroby zakaźnej, narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym, zaś bez dopuszczenia się tych naruszeń nabycie tych towarów lub usług nie mogłoby zostać zrealizowane albo byłoby istotnie zagrożone.

Również i ten przepis utracił moc z dniem 4 września 2020 r. na mocy art. 36 ust. 1 ustawy antycovidowej.

Ponadto, art. 76 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia stanowi, że nie popełnia przestępstwa określonego w art. 231 lub art. 296 Kodeks karny, deliktu, deliktu dyscyplinarnego ani czynu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kto realizuje w interesie publicznym obowiązki i zadania związane ze zwalczaniem skutków COVID-19, w tym społeczno-gospodarczych, nałożone imiennie na reprezentowany przez niego podmiot w drodze ustawy lub na gruncie postanowień umowy, o której mowa w art. 21a ust. 5 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju<sup>215</sup>, jeżeli kieruje się zwalczaniem tych skutków. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu do osób realizujących obowiązki i zadania, o których mowa w ust. 1, przepisu art. 483 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>216</sup> nie stosuje się w zakresie realizacji tych obowiązków i zadań<sup>217</sup>.

Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów

**Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. weszła w życie z dniem 9 maja 2020 r.** Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, wybory Prezydenta RP zarządzone w 2020 r. miały zostać przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego. Art. 3 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów stanowił, że operator wyznaczony w rozumieniu ustawy Prawo pocztowe, zapewnia w przypadku głosowania w kraju,

<sup>211</sup> Dz. U. poz. 568, ze zm.

<sup>212</sup> Art. 10c ustawy antycovidowej został dodany przez art. 15 pkt 7 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 567) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 kwietnia 2020 r.

<sup>213</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

<sup>214</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289.

<sup>215</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2011, ze zm.

<sup>216</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.

<sup>217</sup> Art. 483 § 1 Kodeksu spółek handlowych stanowi, że Członek zarządu, rady nadzorczej oraz likwidator odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu spółki, chyba że nie ponosi winy.

w terminie przypadającym od 7 dni do dnia przypadającego przed dniem głosowania, doręczenie pakietu wyborczego bezpośrednio do oddawczej skrzynki pocztowej wyborcy lub pod adres wyborcy. Zgodnie z art. 3 ust. 9, minister właściwy do spraw aktywów państwowych, został zobowiązany, po zasięgnięciu opinii PKW, do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru karty do głosowania, w tym sposobu oznaczenia jej autentyczności, wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia, o którym mowa w ust. 3 pkt 5 oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, uwzględniając konieczność zapewnienia tajności głosowania oraz zwięzłości i komunikatywności instrukcji. Pakiety wyborcze sporządzane miały być na zlecenie ministra właściwego do spraw aktywów państwowych przez wskazany przez niego podmiot lub podmioty. Niezwłocznie po sporządzeniu, pakiety wyborcze winny być przekazywane operatorowi wyznaczonemu (art. 3 ust. 10).

Zgodnie z art. 16 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, operator wyznaczony, w czasie wykonywania zadań, o których mowa w tej ustawie, zwolniony był z obowiązku świadczenia innych usług pocztowych.

Na podstawie art. 17 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, do zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach, o których mowa w art. 1, miały nie być stosowane przepisy ustawy Pzp.

Nieprzeprowadzenie wyborów

Zaplanowane na dzień 10 maja 2020 r. wybory Prezydenta RP nie odbyły się. Na podstawie art. 293 § 1 w związku z § 3 Kodeksu wyborczego, **Państwowa Komisja Wyborcza w uchwale nr 129/2020<sup>218</sup> z dnia 10 maja 2020 r. stwierdziła, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów.**

Ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego

W dniu 2 czerwca 2020 r. weszła w życie **ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego<sup>219</sup>**. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy wyborca może głosować korespondencyjnie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Art. 23 ust. 1 wskazywał, że elementy pakietu wyborczego wydrukowane przed wejściem w życie mogły zostać wykorzystane w wyborach przeprowadzanych na podstawie ustawy. Natomiast w przypadku braku możliwości wykorzystania ich wykorzystania zwłaszcza z powodu zarejestrowania kandydatów, którzy nie byli zarejestrowani w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., PKW miała rozstrzygnąć, w drodze uchwały, o wykorzystaniu wybranych elementów pakietu wyborczego (art. 23 ust.2). Stosownie do art. 25 ust. 1 Szef KBW miał sporządzić jedną informację o wydatkach, o których mowa w art. 124 § 1 pkt 1–4 Kodeksu wyborczego<sup>220</sup>, dotyczącą łącznie wyborów Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta RP i wyborów zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. Informację, o której mowa w ust. 1, Szef KBW miał podać do publicznej wiadomości w terminie 5 miesięcy od dnia wyborów zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie (art. 25 ust. 2). **W myśl art. 27 tej ustawy utraciła moc ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r.**

<sup>218</sup> <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/uchwaly/uchwala-nr-1292020-pkw-z-dnia-10-maja-2020-r-w-sprawie-stwierdzenia-braku-mozliwosci-glosowania-na-k>

<sup>219</sup> Dz. U. poz. 979.

<sup>220</sup> Przepis ten stanowi, że z budżetu państwa pokrywane są wydatki związane z: zadaniami PKW oraz KBW przewidzianymi w Kodeksie wyborczym; zadaniami komisarzy wyborczych i komisji wyborczych niższego stopnia oraz zapewnieniem ich obsługi przez wyznaczone do tych celów organy i jednostki organizacyjne; zadaniami organów administracji rządowej oraz podległych im urzędów centralnych i jednostek organizacyjnych, a także innych organów państwowych; zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego. Zgodnie natomiast z art. 124 § 4 Kodeksu wyborczego, zasady planowania finansowego oraz realizacji wydatków, o których mowa w § 1, a także sprawozdawczości finansowej określają przepisy ufp.



### o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.

Ustawa o finansach publicznych

Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>221</sup> (ufp), wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (ust. 2). Stosownie do art. 44 ust. 3 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Art. 46 ust. 1 ufp przewiduje, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4<sup>222</sup> i art. 153<sup>223</sup> ufp.

Państwowa osoba prawna

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>224</sup>, państwową osobą prawną jest spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne.

Kodeks spółek handlowych

Zgodnie z art. 303 § 1 Kodeksu spółek handlowych (ksh), w spółce jednoosobowej jedyny akcjonariusz wykonuje wszystkie uprawnienia walnego zgromadzenia zgodnie z przepisami tytułu III, działu II *Spółka akcyjna*. Przepisy o walnym zgromadzeniu stosuje się odpowiednio.

Art. 368 § 1 ksh stanowi, że zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę akcyjną. Art. 483 § 1 ksh reguluje odpowiedzialność członków organów za wyrządzoną spółce akcyjnej szkodę. Zgodnie z tym przepisem, członek zarządu, rady nadzorczej oraz likwidator odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu spółki, chyba że nie ponosi winy. Członek zarządu, rady nadzorczej oraz likwidator powinien przy wykonywaniu swoich obowiązków dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (art. 483 § 2 ksh).

Tajemnica przedsiębiorstwa

Zasada jawności informacji publicznej jest jedną z podstawowych zasad systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Powszechne prawo do informacji wynika z art. 54 i 61 Konstytucji, przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>225</sup>, a także z art. 33 ust. 1 ufp.

Tajemnicę przedsiębiorstwa definiuje art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>226</sup>. Zgodnie z tym przepisem przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje

<sup>221</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

<sup>222</sup> Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu.

<sup>223</sup> Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach: projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2; wydatków bieżących lub inwestycyjnych; programów wieloletnich.

<sup>224</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.

<sup>225</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.

<sup>226</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1913.



posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Tym samym, określona informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki:

- 1) ma charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub posiada wartość gospodarczą;
- 2) nie została ujawniona do wiadomości publicznej;
- 3) podjęto w stosunku do niej niezbędne działania w celu zachowania poufności.

Powyższe zostało potwierdzone wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2000 r. (I CKN 304/00). Zdaniem SN, informacja ma charakter technologiczny, kiedy dotyczy najogólniej rozumianych sposobów wytwarzania, formuł chemicznych, wzorów i metod działania. Informacja handlowa obejmuje, najogólniej ujmując, całości kształt doświadczeń i wiadomości przydatnych do prowadzenia przedsiębiorstwa, nie związanych bezpośrednio z cyklem produkcyjnym. Informacja (wiadomość) „nie ujawniona do wiadomości publicznej” to informacja nieznaną ogółowi lub osobom, które ze względu na prowadzoną działalność są zainteresowane jej posiadaniem. Taka informacja staje się „tajemnicą przedsiębiorstwa”, kiedy przedsiębiorca ma wolę, by pozostała ona tajemnicą dla pewnych kół odbiorców, konkurentów i wola ta dla innych osób musi być rozpoznawalna. Bez takiej woli, choćby tylko dorozumianej, informacja może być nieznaną, ale nie będzie tajemnicą. Informacja nie ujawniona do wiadomości publicznej traci ochronę prawną, gdy inny przedsiębiorca (konkurent) dowiedzieć się o niej może drogą zwykłą i dozwoloną, a więc np. gdy pewna wiadomość jest przedstawiana w pismach fachowych lub, gdy z towaru wystawionego na widok publiczny każdy fachowiec poznać może, jaką metodę produkcji zastosowano. Jednocześnie „tajemnica” nie traci zaś swego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób, zobowiązanych do dyskrecji w tej sprawie, jak pracownicy przedsiębiorstwa lub inne osoby, którym przedsiębiorca powierza informację. Podjęcie niezbędnych działań w celu zachowania poufności informacji powinno prowadzić do sytuacji, w której chroniona informacja nie może dotrzeć do wiadomości osób trzecich w normalnym toku zdarzeń, bez żadnych specjalnych starań z ich strony.

Zgodnie z art. 35 ufp, klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa.

#### 6.4. WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319).
3. 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 (Dz. U. poz. 1842, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS CoV 2 (Dz. U. poz. 695, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827).
6. Ustawa z dnia 12 maja 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz. U. poz. 979).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.).
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L z 04.05.2016 r. Nr 119 s. 1, ze zm.)

## 6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Krajowego Biura Wyborczego
8. Państwowa Komisja Wyborcza
9. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
14. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
15. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
16. Senacka Komisja Ustawodawcza
17. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
18. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
19. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
20. Parlamentarny Zespół ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19
21. Parlamentarny Zespół ds. Naprawy Rzeczypospolitej
22. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
23. Minister Aktywów Państwowych
24. Poczta Polska S.A.
25. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.

