



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.411.003.01.2020

Pan
Jacek Sasin
Minister Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/20/502 – Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sasin – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Aktywów Państwowych ² od dnia 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonywanie przez Ministra Aktywów Państwowych zadań w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., poleconych w decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak: BPRM.4820.2.3.2020³ lub wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego; 2. Współpraca Ministra Aktywów Państwowych z innymi podmiotami w zakresie przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r.
Okres objęty kontrolą	Od 5 lutego 2020 r. do dnia 16 października 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Krzysztof Madej, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli w Ministerstwie Aktywów Państwowych nr KGP/62/2020 z dnia 15 lipca 2020 r. 2. Grzegorz Łukasik, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli w Ministerstwie Aktywów Państwowych nr KGP/61/2020 z dnia 15 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej również: Ministerstwo.

² Ministerstwo zostało utworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. poz. 2290).

³ Dalej: decyzja BPRM.4820.2.3.2020.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Aktywów Państwowych⁶ nie wywiązał się z zadań nałożonych na niego decyzją BPRM.4820.2.3.2020, dotyczącą realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, w związku z przygotowywaniem wyborów korespondencyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na 10 maja 2020 r.

Minister, wbrew wyraźnemu obowiązкови wynikającemu z postanowień decyzji BPRM.4820.2.4.2020, nie zawarł przewidzianej w tej decyzji umowy z Poczta Polska SA⁷ – podmiotem nadzorowanym⁸, a także w sposób nierzetelny i niekonsekwentny współpracował z PP SA, czego skutki poniosła PP SA. Mimo że zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.3.2020 finansowanie realizacji zadania nałożonego na PP SA miało obejmować koszty poniesione przez PP SA w związku z jej wykonaniem i miało nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, MAP nie podjął wystarczających działań mających umożliwić odzyskanie przez PP SA zaangażowanych środków.

W Ministerstwie podjęto konsultacje i uzgodnienia, dotyczące wyceny planowanych działań PP SA oraz postanowień przygotowywanej z PP SA umowy. W szczególności, po otrzymaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020 Ministerstwo podjęło we współpracy z PP SA działania zmierzające do zawarcia umowy, o której mowa w decyzji. Polegały one przede wszystkim na dokonaniu wyceny zadań PP SA. W dniu 17 kwietnia 2020 r. Minister zadeklarował podpisanie umowy z PP SA po przedłożeniu i akceptacji szczegółowego kosztorysu. MAP nie zakwestionował przedkładanych przez PP SA w kwietniu 2020 r. kosztorysów organizacji przez PP SA wyborów w trybie korespondencyjnym. Pomimo opracowania projektu umowy, po przeprowadzeniu właściwych konsultacji, w tym z Prokuratorią Generalną RP⁹, Urzędem Komunikacji Elektronicznej¹⁰, a także uzgodnień z PP SA, Minister nie podpisał z PP SA umowy, tj. nie wykonał decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w tym zakresie. Brak umowy uniemożliwił uzyskanie przez PP SA refundacji kosztów zrealizowanych zadań, które wyniosły około 70 mln zł brutto, mimo że MAP był na bieżąco informowany przez PP SA o realizowanych w związku z powołaną decyzją zadaniach i ponoszonych kosztach.

Jako przyczyny niepodpisania umowy z PP SA Ministerstwo wskazało¹¹ m.in. wątpliwości prawne, w tym co do możliwości zawarcia wówczas umowy, w sytuacji gdy nie istniały przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które pozwalałyby MAP na finansowanie zadań wskazanych w ww. decyzji. MAP nie posiadał w tym czasie żadnych kompetencji w zakresie organizowania czy finansowania wyborów. NIK wskazuje, że projekt decyzji BPRM.4820.2.3.2020 powstał w Ministerstwie, które jednak – zarówno przed wydaniem tej decyzji, jak i po jej otrzymaniu – nie sporządziło udokumentowanych analiz prawnych, w których odniesiono by się do możliwości jej wykonania w sposób zgodny z ówczesnie obowiązującym prawem

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Minister lub MAP.

⁷ Dalej: PP SA.

⁸ Na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym nadzór właścicielski nad PP SA sprawuje minister właściwy do spraw aktywów państwowych (Dz. U. 2020 r. poz. 735).

⁹ Dalej: PG RP.

¹⁰ Dalej: UKE.

¹¹ Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 3 września 2020 r.

powszechnym. Zdaniem NIK takie działanie było nierzetelne, a jego skutki ponosiła PP SA, która poniosła koszty realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.3.2020, mimo iż miała w tej decyzji zapewnienie zawarcia umowy z MAP warunkującej zwrot poniesionych kosztów z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Aktywów Państwowych.

W Ministerstwie przeprowadzono również robocze konsultacje projektów aktów wykonawczych do ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o *szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.*¹²

Minister, zgodnie z delegacjami określonymi w projekcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, przygotował projekty sześciu rozporządzeń wykonawczych. Ministerstwo aktywnie uczestniczyło w prowadzonych, w trybie roboczym, konsultacjach pięciu projektów rozporządzeń m.in. z Krajowym Biurem Wyborczym¹³, Ministerstwem Zdrowia¹⁴ oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych¹⁵. W trakcie prowadzonych konsultacji, MAP faktycznie zaakceptował opracowane we współpracy z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych SA¹⁶ wzory dokumentów, stanowiące pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny determinujący ich wygląd nie został jeszcze zakończony. Zdaniem NIK akceptacja do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z PWPW SA nie miała podstawy prawnej i była działaniem nierzetelnym, gdyż nie uwzględniała m.in. ryzyka zmiany ich kształtu w trakcie procesu legislacyjnego, który na ten moment nie został zakończony.

Zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów MAP został zobowiązany do wydania sześciu rozporządzeń wykonawczych do powołanej ustawy. Po wejściu w życie w dniu 9 maja 2020 r. *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*, Minister wydał tylko jeden z przygotowanych aktów wykonawczych, tj. rozporządzenie z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie *przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r.* Niewydanie pięciu pozostałych rozporządzeń naruszało § 127 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*¹⁷, stanowiącego że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Ponadto w treści opracowanych projektów aktów wykonawczych brak było szczegółowego odniesienia do zasad i przepisów wydawanych w celu zwalczania pandemii COVID-19¹⁸ a Ministerstwo, przygotowując powołane projekty rozporządzeń, nie współpracowało z Głównym Inspektorem Sanitarnym.

¹² Dz.U. poz. 827, dalej: ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Ustawa została uchylona z dniem 2 czerwca 2020 r. na podstawie 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).

¹³ Dalej: KBW.

¹⁴ Dalej: MZ.

¹⁵ Dalej: MSZ.

¹⁶ Dalej: PWPW SA.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 283, dalej: *rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej*.

¹⁸ Przykładowo na podstawie art. 16 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* zostało wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie wykazu środków ochrony osobistej

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonywanie przez Ministra Aktywów Państwowych zadań w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Opis stanu faktycznego

W dniu 16 kwietnia 2020 r. została wydana decyzja BPRM.4820.2.3.2020, polecająca Poczcie Polskiej SA realizację zadań 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 pozyskiwanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych.

Decyzja wyznaczała ministra właściwego do spraw aktywów państwowych jako odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PP SA. Finansowanie realizacji zadania obejmować miało koszty poniesione przez PP SA w związku z wykonaniem polecenia i nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych na podstawie umowy zawartej przez ministra z PP SA. W przypadku odmowy zawarcia przez PP SA, umowy dotyczącej realizacji zadań objętych tą decyzją, *niniejsza decyzja staje się natychmiast wymagalna i stanowi podstawę do egzekwowania od PP S.A. z siedzibą w Warszawie realizacji polecenia objętego niniejszą decyzją*. Jednocześnie w dniu 16 kwietnia 2020 r. wydana została decyzja nr BPRM.4820.2.4.2020 *polecającą spółce Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19*²⁰.

(Dowód: akta kontroli str. 303-305, 326- plik elektroniczny nr 30)

Wydanie dwóch decyzji w dniu 16 kwietnia 2020 r., polecających PP SA i PWPW SA realizację zadań w nich określonych, zostało poprzedzone przekazaniem przez przedstawicieli MAP do KPRM²¹, projektów tych decyzji (w dniu 10 kwietnia 2020 r. dotyczącej PP SA oraz w dniu 14 kwietnia 2020 r. dotyczącej PWPW SA). W dniu 15 kwietnia 2020 r. Ministerstwo przekazało KPRM zmodyfikowane wobec powołanych projektów decyzji przekazanych odpowiednio w dniu 10 i 14 kwietnia 2020 r. projekty decyzji skierowane do PP SA oraz PWPW SA.

Treść dwóch projektów decyzji przekazanych do KPRM odpowiednio: 10 i 15 kwietnia 2020 r. przez Ministerstwo w zakresie polecenia dla PP SA różniła się od wersji finalnej decyzji polecającej PP SA z dnia 16 kwietnia 2020 r.

związanej ze zwalczaniem epidemii COVID-19 dla członków obwodowych komisji wyborczych oraz szczegółowych zasad bezpieczeństwa sanitarnego w lokalu wyborczym (Dz.U. poz. 1046, ze zm.), które określiło zakres środków ochrony osobistej potrzebny w związku z COVID-19 – mających zastosowanie w analogicznej sytuacji epidemiologicznej jak w maju 2020 r. Do podjęcia środków ochrony osobistej odwoływały się inne akty wykonawcze do powołanej ustawy, w tym m.in. te dotyczące dostarczania pakietów wyborczych do wyborców podlegających obowiązkowej kwarantannie.

¹⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁰ Działania te miały polegać 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.

²¹ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Dalej: KPRM.

W projekcie decyzji z 10 kwietnia 2020 r. w poleceniu wskazano, że w zakresie przeciwdziałania COVID-19 zadaniem PP SA miało być podjęcie niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych. Natomiast w projekcie decyzji polecającej PP SA przekazanym do KPRM w dniu 15 kwietnia 2020 r. określono m.in., że w zakresie przeciwdziałania COVID-19 PP SA podejmie działania polegające na sporządzeniu pakietów wyborczych niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r., w tym w szczególności na: zapewnieniu odpowiedniej liczby kopert i przeprowadzeniu procesu konfekcjonowania elementów pakietów wyborczych. Według ostatecznej wersji decyzji polecającej PP SA z dnia 16 kwietnia 2020 r. zadania realizowane przez Spółkę miały polegać w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów materialnych i kadrowych.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa²² wynika, że poza przekazaniem przez Ministerstwo projektów decyzji skierowanej do PP SA oraz PWPW SA nie była prowadzona w tej sprawie inna korespondencja oraz konsultacje pomiędzy Ministerstwem Aktywów Państwowych a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Dyrektor Generalny Ministerstwa poinformował m.in., że przekazywane e-maile miały charakter wymiany myśli i nie były oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Aktywów Państwowych. Nie były one także wnioskami o podjęcie działania skierowanymi do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a jedynie elementem prowadzonych, w trudnym okresie pandemii i niepewności prawnej co do ostatecznych podstaw organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r., dyskusji między pracownikami instytucji zaangażowanych w proces. Nie było możliwe w sposób niebudzący wątpliwości odtworzenie wszystkich e-maili wymienionych w czasie tej dyskusji. Ponadto Dyrektor Generalny wskazał, iż przesłane propozycje były wstępnymi i roboczymi pomysłami, elementem dyskusji. Dlatego nie można mówić o realizacji przez Ministerstwo Aktywów Państwowych zadania przygotowania projektu decyzji.

Z informacji uzyskanej z KPRM²³ na podstawie art. 29 ust.1 pkt. 2 lit. f *ustawy o NIK* wynikało, że Ministerstwo przygotowało, a następnie przekazało do KPRM projekty obu decyzji. Ich ostateczna forma była wynikiem rozmów MAP i KPRM prowadzonych w okresie epidemii, a dotyczących m.in. przygotowania decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

(Dowód: akta kontroli str. 158-288, 289-305, 326 - plik elektroniczny nr 30)

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

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dnia 10 sierpnia 2020 r.²⁴ 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

²² Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 29 września 2020 r. oraz pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa nr DKA.D.091.2020 z dnia 22 września 2020 r.

²³ Pismo Szefa KPRM z dnia 6 września 2020 r. nr DP.581.1.2020.MF(13).

²⁴ Pismo Dyrektora Generalnego/wyjaśnienia dla kontroli NIK z dnia 10 sierpnia 2020 r. nr DKA.D.091.10.2020.

konsultacje z UKE oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁵. W ówczesnej sytuacji nie było pilnej potrzeby prowadzenia dalszych dogłębnych analiz i opinii. Również z tych powodów Ministerstwo nie sporządzało oraz nie otrzymało opinii od innych podmiotów, w zakresie możliwości pozyskania przez PP SA danych osobowych wyborców na podstawie art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2²⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 12-20)

W związku z otrzymaniem decyzji BPRM.4820.2.3.2020, PP SA w dniu 16 kwietnia 2020 r.²⁷ poinformowała pisemnie 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*. Jednocześnie PP SA wskazała, iż zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.3.2020, finansowanie kosztów poniesionych przez PP SA na realizację polecenia nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej w tej sprawie z PP SA. Poczta Polska SA wskazywała również, że nie posiada zdolności do samodzielnego zapewnienia finansowania dla wykonania określonych w decyzji zadań. Jednocześnie podała jakie czynności podejmie PP SA w związku z decyzją, tj.: przygotowanie pakietów wyborczych we współpracy z PWPW SA, dystrybucję i doręczanie pakietów dla uprawnionych do głosowania na podstawie spisów wyborców przekazanych przez odpowiednie organy samorządu terytorialnego, zorganizowanie infrastruktury nadawczej, a w szczególności zapewnienie specjalnie przygotowanych do tego celu nadawczych skrzynek pocztowych, odbiór kopert zwrotnych od wyborców, podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, odbiór kopert zwrotnych od wyborców przebywających w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, przekazanie kopert zwrotnych do właściwych Komisji Wyborczych. „[...]”²⁸

W konkluzji pisma PP SA deklarowała, iż jest gotowa bezzwłocznie zawrzeć stosowną umowę zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.3.2020 oraz poprosiła Ministra Aktywów Państwowych o akceptację przedłożonych założeń.

W dniu 27 kwietnia 2020 r. PP SA skierowała do Ministerstwa pismo uzupełniające²⁹, w którym wskazywała na objęcie informacji przekazanych Ministerstwu w piśmie z dnia 16 sierpnia 2020 r. tajemnicą przedsiębiorstwa ze względu na aktualnie toczący się proces uzgadniania warunków współpracy oraz zapisów umowy.

²⁵ Dalej: UOKiK.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 695, ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 18 kwietnia 2020 r., oprócz przepisów wskazywanych w art. 118.

²⁷ Pismo do Ministra Aktywów Państwowych z dnia 16 kwietnia 2020 r, nr PZR.77.2020.

²⁸ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i/bądź dobra osobiste, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) oraz art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740) w interesie przedsiębiorcy lub podmiotu, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich anonimizację i zastąpienie oznaczeniem „[...]”.

²⁹ Pismo nr PRZ.89.2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r.

W odpowiedzi na pismo spółki, w dniu 17 kwietnia 2020 r. Minister pisemnie³⁰ poinformował PP SA o gotowości podpisania umowy, stosownie do decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Jednocześnie Minister Aktywów Państwowych zwrócił się do PP SA o przedstawienie szczegółowej kalkulacji przedstawionych 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 SA.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11, 314-315, 328 - plik elektroniczny nr 122-125)

W dniu 21 kwietnia 2020 r. PP SA, w odpowiedzi na pismo MAP, przesłała³¹ 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 SA zapewniła, że przedłożona kalkulacja nie uwzględniała kosztów, które będą poniesione przez PWPW SA. „[...]” Ministerstwo Aktywów Państwowych dokonało weryfikacji przedłożonych przez PP SA 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. *bottom-up*) 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.

UKE³² 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 SA szacunku kosztów.

Ministerstwo prowadziło konsultacje i ustalenia dotyczące przedłożonego 22 kwietnia 2020 r. przez PP SA projektu umowy, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Konsultacje i uzgodnienia były prowadzone mailowo wewnątrz Ministerstwa. Brał w nich udział również przedstawiciel PG RP, który 24 kwietnia 2020 r. 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 SA o posiadaniu potencjału umożliwiającego wykonanie przedmiotu umowy oraz przyszłych umów wykonawczych, by uniknąć np. powoływania się przez PP SA 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

³⁰ Pismo z dnia 17 kwietnia 2020 r. do Pana Tomasza Zdzikoła, Prezesa Zarządu PP S.A.

³¹ W załączniku do pisma z dnia 21 kwietnia 2020 r., nr WZS. 17.2020.

³² Notatka UKE dla Ministerstwa Aktywów Państwowych dotycząca kalkulacji kosztów organizacji wyborów korespondencyjnych w 2020 r. przez Poczta Polską S.A.

tw. 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 możliwość uprawnienia podmiotu reprezentującego Skarb Państwa na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy³³, tj. Ministra Aktywów Państwowych, do uzyskiwania bieżących raportów o stanie wykonania umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11, 309-313, 328 - plik elektroniczny nr 10-40, 88-96, 100-117)

W dniu 5 maja 2020 r. zmieniony zgodnie z zaleceniami przedstawiciela PG RP projekt umowy z PP SA został przekazany opiniującemu go wiceprezesowi PG RP. W e-mailu przekazującym projekt umowy do konsultacji wiceprezesa PG RP Ministerstwo wskazało, iż umowa z PP SA ma zostać zawarta po wejściu w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, tj. 8 lub 11 maja 2020 r. W e-mailu z 6 maja 2020 r. wiceprezes PG RP pozytywnie ocenił wprowadzone zmiany, wskazując jednocześnie na sformułowania dotyczące kary umownej. Zdaniem przedstawiciela PG RP zbyt wygórowana wysokość kar umownych zamiast chronić interes Skarbu Państwa może go narażać, w przypadku gdyby Sąd uznał karę za rażąco wygórowaną.

W dniu 8 maja 2020 r. uwagi do projektu umowy zgłosił przedstawiciel UOKiK. Materiał został przekazany 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 Europejskiej³⁴ (TFUE), jeśli spełnia warunki, o których mowa w wyroku w sprawie Altmark³⁵. Kryteria te jednak w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione. W konkluzji opinii UOKiK stwierdzono, że w zaistniałej sytuacji konieczne jest notyfikowanie przedmiotowego wsparcia Komisji Europejskiej zgodnie z Zasadami Ramowymi.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił³⁶, iż wszelkie czynności podejmowane w Ministerstwie związane, między innymi, z opracowaniem projektu umowy podejmowane były podczas stanu epidemii oraz zdalnej pracy większości pracowników. Dodatkowo Ministerstwo działało w stanie niepewności faktycznej i prawnej co do ostatecznego brzmienia przepisów prawa regulujących tryb i zasady przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r.

(Dowód: akta kontroli str. 149-152, 321-322, 328 – pliki elektroniczne nr 114, 118)

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił³⁷, 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 Aktywów Państwowych był właściwy do monitorowania ponoszonych przez PP SA kosztów.

³³ Dalej: WZA.

³⁴ Dz. Urz. UE C Nr 202 z 07.06.2016 r., s. 47.

³⁵ 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.

³⁶ Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 13 października 2020 r.

³⁷ Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wskazał także, iż ewentualne rozliczenie kosztów poniesionych przez PP SA przez Ministra w sposób pozwalający na zapewnienie pełnej kwalifikowalności danego kosztu do zadania wyznaczonego we wskazanej decyzji można byłoby osiągnąć poprzez zapewnienie odpowiednich postanowień w treści umowy.

Równolegle do prowadzonych konsultacji z PP SA, dotyczących postanowień przyszłej umowy oraz wartości finansowanych na jej podstawie zadań, MAP wystąpił w dniu 20 kwietnia 2020 r. do Ministra Finansów³⁸, a w dniu 21 kwietnia 2021 r. do Prezesa Rady Ministrów³⁹ 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 Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. W piśmie tym Minister Aktywów Państwowych wskazał także, że w dysponowanych przez niego częściach budżetowych, 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 SA ma charakter szczególny, a wydatki związane z jego realizacją nie były zaplanowane. MAP w piśmie do Prezesa Rady Ministrów zwrócił się z prośbą o zabezpieczenie środków z budżetu państwa w celu wypełnienia decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Minister poinformował także Prezesa Rady Ministrów o wstępnym oszacowaniu przez PP SA 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 SA nie były planowane w częściach budżetowych, których Minister Aktywów Państwowych jest dysponentem. Ministerstwo nie otrzymało udokumentowanych odpowiedzi na wskazane pisma.

W okresie objętym kontrolą Minister Aktywów Państwowych nie występował do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie środków z rezerwy celowej oraz nie występował o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W Ministerstwie podejmowano w kwietniu 2020 r. czynności przygotowawcze, dotyczące wystąpienia o środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, m.in. w dniu 30 kwietnia 2020 r. został przygotowany w Ministerstwie projekt wystąpienia o środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 sporządzony zgodnie z wytycznymi KPRM.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że źródłem finansowania, ze względu na szczególny charakter zadania i brak jego ujęcia w planie według ustawy budżetowej w częściach budżetowych Ministerstwa Aktywów Państwowych, mogła być rezerwa ogólna. Jednakże w związku z ograniczoną wysokością środków w niej zaplanowanych (cz. 81 budżetu państwa – kwota 257 935 tys. zł) oraz stopniem rozdysponowania tej rezerwy, Minister Aktywów Państwowych nie wnioskował do Ministra Finansów o przyznanie środków z rezerwy ogólnej. Minister nie występował o zabezpieczenie środków w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację decyzji BPRM.4820.2.3.2020 z uwagi na brak podpisanej umowy z PP SA, która definiowałaby zakres i kwotę wykonania zadania.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11, 60-64, 70-75, 121-126, 316, 320, 328 - pliki elektroniczne nr 119-120)

³⁸ Pismo nr IK:475221 z dnia 20 kwietnia 2020 r. Z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych pismo podpisał Dyrektor Generalny.

³⁹ Pismo nr IK:475221 z dnia 21 kwietnia 2020 r.

W dniu 29 kwietnia 2020 r.⁴⁰ PP SA 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 SA w wyniku pandemii COVID-19. Wysokość poniesionych oraz niezbędnych do poniesienia kosztów szacowano na kwotę „[...]”

Z kolei w dniu 11 maja 2020 r.⁴¹ PP SA skierowała, objęte tajemnicą przedsiębiorstwa, pismo do MAP, w którym wskazała na m.in. następujące, poniesione w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020, koszty skompletowania pakietów wyborczych (obejmujących m.in. kopertę zwrotną, kopertę na kartę do głosowania oraz wykonywane przez PWPW SA kartę do głosowania, instrukcję głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania w wyborach powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.) o wartości „[...]”. W piśmie tym PP SA wskazała również, iż zgodnie z ustawą 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*⁴² decyzja BPRM.4820.2.3.2020 wskazywała na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jako odpowiedzialnego za zawarcie z PP SA umowy zabezpieczającej finansowanie wyznaczonych poleceniem zadań. Przyjęta konstrukcja prawna, po stronie PP SA, dawała gwarancję zabezpieczenia środków niezbędnych do realizacji powierzonych Spółce zadań i jednocześnie pozwalała na zaangażowanie środków finansowych przedsiębiorstwa, niezbędnych do ich realizacji. Zdaniem PP SA, w przypadku przedłużania się negocjacji związanych z zawieraniem umowy wykonawczej (lub w przypadku nie dojścia do jej skutku), dodatkowe zabezpieczenie stanowi gwarancję rekompensaty finansowej dla podjętych przez PP SA zobowiązań na podstawie decyzji BPRM.4820.2.3.2020. W konkluzji powołanego pisma PP SA 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.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11, 314-315, 318-319, 323-325, 328 - pliki elektroniczne nr 125-128)

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano od PP SA informację o przyczynach rozbieżności w wysokościach poniesionych i planowanych do poniesienia kosztów, m.in. w zakresie kosztu skompletowania pakietów pomiędzy pismem skierowanym do Ministra z 29 kwietnia 2020 r. a pismem z 11 maja 2020 r. PP SA wyjaśniła⁴³ m.in., iż łączny koszt zadania dotyczącego skompletowania pakietów określony na kwotę „[...]”

Poczta Polska SA wystąpiła również do Ministerstwa Aktywów Państwowych w dniu 24 kwietnia 2020 r.⁴⁴ z pismem, w którym wskazywała m.in. na wpływ epidemii COVID-2019 na sytuację finansową PP SA, tj. jej relatywne pogorszenie.

Ministerstwo Aktywów Państwowych nie zawarło z Poczta Polską SA umowy, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, ani nie dokonało refundacji wskazanych przez PP SA kosztów i planowanych wydatków. Ministerstwo nie występowało także do PP SA o weryfikację, uszczegółowienie poniesionych i planowanych kosztów, nie udzieliło odpowiedzi na przesłane pisma, jak również

⁴⁰ Nr pisma CZF.13.2020.

⁴¹ Nr pismo PRZ. 110. 2020.

⁴² Dz. U. poz. 374, ze zm.

⁴³ Pismo zastępcy dyrektora Biura Kontroli i Zarządzania Bezpieczeństwem PP SA z dnia 9 września 2020 r. nr BKZB.WKPS.0920.440.2020 (12) do kontroli NIK.

⁴⁴ Nr pisma CZF.9.2020.

nie monitorowało planowanych i ponoszonych przez PP SA wydatków w związku z realizacją zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił⁴⁵ 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 żadnych kompetencji w zakresie organizowania czy finansowania wyborów. Kompetencje te były przepisami rangi ustawowej przyznane innym podmiotom. Wskazać też trzeba, że w owym czasie nie była jeszcze znana ostateczna treść przepisów określających zasady i sposób przeprowadzenia wyborów (ustawa była w Senacie, który mógł zgłosić poprawki). Dyrektor Generalny Ministerstwa zauważył również, że PP SA od początku działała bezpośrednio realizując decyzję administracyjną, co wobec jej działań faktycznych utrudniało ustalenie umowne zakresu jej działania zleconego przez MAP.

Dyrektor Generalny Ministerstwa poinformował również, iż po 11 maja 2020 r. między zainteresowanymi podmiotami toczyły się rozmowy robocze związane z zrekompensowaniem PP SA kosztów poniesionych w związku z wykonaniem decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Odbyły się dwa spotkania, w których uczestniczyli przedstawiciele MAP. Oba spotkania miały charakter roboczej wymiany poglądów i propozycji rozwiązań.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11, 16-20, 67-70, 143-148, 153-157, 328 - pliki elektroniczne nr 125-127)

Ministerstwo Aktywów Państwowych do dnia 9 maja 2020 r. opracowało projekty wszystkich sześciu aktów wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów oraz przeprowadziło konsultacje robocze związane z projektowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi, tj. przygotowało projekty rozporządzeń na podstawie delegacji określonych dla Ministra Aktywów Państwowych 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*. Ministerstwo konsultowało projekty rozporządzeń w trybie roboczym m.in. z MZ, KBW, PP SA oraz PWPW SA,⁴⁶ nie prowadziło natomiast w tym zakresie konsultacji roboczych, ani nie współpracowało z GIS, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 PKW⁴⁷ po wejściu w życie ustawy. Opinia ta została przekazana 11 maja 2020 r. Ministerstwo przygotowało dla wszystkich projektów rozporządzeń dokumentację oceny skutków regulacji i uzasadnienia.

W dniu 9 maja 2020 r. Minister Aktywów Państwowych wydał na podstawie art. 15 ust. 5 *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów* rozporządzenie w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz

⁴⁵ Pismo nr DKA. D.091.10.2020. z dnia 3 września 2020 r.

⁴⁶ Konsultacje robocze z PWPW S.A. zostały szerzej opisane w drugim obszarze wystąpienia.

⁴⁷ Państwowa Komisja Wyborcza. Dalej także: PKW.

operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Treść projektu tego rozporządzenia nie była w sposób udokumentowany opiniowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Cyfryzacji. Zdaniem NIK, potrzeba opiniowania przez te ministerstwa projektu rozporządzenia określającego szczegółowy tryb i formę przekazania przez gminy spisu m.in. operatorowi wyznaczonemu (PP SA) 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.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11, 71-114, 328 - pliki elektroniczne nr 133-155)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Aktywów Państwowych działał w sposób nierzetelny i niekonsekwentny wobec Poczty Polskiej SA w zakresie realizacji postanowień decyzji BPRM.4820.2.3.2020, odnoszących się do polecenia zawarcia umowy z PP SA oraz finansowania wydatków, związanych z przygotowywaniem przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

Zgodnie z ww. decyzją po otrzymaniu korespondencji w sprawie warunków zawarcia umowy od PP SA, Minister zadeklarował w dniu 17 kwietnia 2020 r. zamiar podpisania umowy z PP SA, o której mowa w decyzji. Do podpisania umowy jednak nie doszło, mimo zweryfikowania przez MAP przedłożonego przez PP SA szczegółowego kosztorysu oraz wypracowania m.in. we współpracy z PG RP projektu umowy. Niepodpisanie umowy uniemożliwiało PP SA uzyskanie refundacji kosztów poniesionych na realizację zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w wysokości około 70 mln zł brutto. W dniu 1 września 2020 r. wszedł w życie art. 22 ust.1 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*⁴⁸, dający PP SA możliwość występowania do Szefa Krajowego Biura Wyborczego o rekompensatę kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem decyzji BPRM.4820.2.3.2020⁴⁹. Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił⁵⁰ 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.

⁴⁸ Dz. U. poz. 1493.

⁴⁹ Stosownie do powołanego art. 22 ust.1 ww. ustawy: W ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* (Dz. U. poz. 695, 875, 979, 1086 i 1423) po art. 117 dodaje się art. 117a–art. 117c w brzmieniu: „Art. 117a. 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, wydane:

1) na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 73 w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy albo

2) na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 73 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – mogą wystąpić do Szefa Krajowego Biura Wyborczego o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów, związanych bezpośrednio z realizacją polecenia, zwanej dalej „rekompensatą”.

⁵⁰ Pismo nr DKA. D.091.10.2020 z dnia 3 września 2020 r.

Kompetencje te były przepisami rangi ustawowej przyznane innym podmiotom. W wyjaśnieniach wskazano również, że PP SA 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 SA na bieżąco informowała MAP o ponoszonych i planowanych kosztach w związku z realizacją decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. oraz gotowości zawarcia umowy, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

NIK nie podzieliła tych wyjaśnień, bowiem to w Ministerstwie powstał projekt przedmiotowej decyzji. Mimo to w żadnej fazie działań w Ministerstwie nie sporządzono udokumentowanych analiz lub opinii, wskazujących na zaistnienie wątpliwości prawnych co do możliwości zawarcia umowy z PP SA. Ministerstwo nie wskazywało również na zaistnienie takich wątpliwości lub barier w korespondencji z PP SA czy KPRM. Jednocześnie, po otrzymaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020, Ministerstwo nie sporządziło udokumentowanych analiz i opinii co do możliwości prawnych i organizacyjnych wykonania tej decyzji, m.in. w zakresie możliwości pozyskiwania przez Poczta Polską SA potrzebnych danych osobowych.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił⁵¹ 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 wskazał również, iż 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.

NIK zauważa, że 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 SA.

(Dowód: akta kontroli str. 60-66, 115-119, 149-150, 303-304)

2. Niewydanie przez Ministra Aktywów Państwowych pięciu z sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów w dniu wejścia jej w życie naruszało § 127 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, a w przypadku wydanego rozporządzenia w sprawie przekazania spisu wyborców (...) Minister nie w pełni zrealizował obowiązek opiniowania projektu dokumentu rządowego określony w § 38 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Zgodnie z § 127 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej – rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Ministerstwo Aktywów Państwowych opracowało projekty wszystkich sześciu aktów wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów oraz prowadziło konsultacje robocze związane z projektowanymi rozwiązaniami legislacyjnymi, tj. przygotowało projekty rozporządzeń na podstawie delegacji określonych dla Ministra Aktywów Państwowych w odpowiednio: 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.

⁵¹ Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 13 października 2020 r

W dniu 9 maja zostało wydane tylko jedno rozporządzenie wykonawcze do powołanej wyżej ustawy, tj. rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.⁵² Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił m.in.⁵³, 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 Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych w 2020 r. musiały być kontynuowane, bowiem zgodnie z przepisem 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. Mając powyższe na względzie przedmiotowe rozporządzenie 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. Mając na względzie, że termin ten upłynął i podjęto prace nad przygotowaniem nowej regulacji ustawowej w tym zakresie, wydawanie projektowanych regulacji było bezprzedmiotowe.

NIK wskazuje, że ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie w dniu 9 maja 2020 r. i miały zastosowanie do niej przepisy rozporządzenia o zasadach 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.

Jednocześnie NIK zauważa, że jedyne wydane rozporządzenie wykonawcze przez Ministra Aktywów Państwowych 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* stanowiący, iż organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego⁵⁴ do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe – jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania. W danym przypadku projekt powołanego rozporządzenia nie był zaopiniowany przez Ministra Cyfryzacji oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, mimo że kwestie dotyczące danych cyfrowych oraz współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego należy do zakresu ich działania.

NIK przedstawiając powyższą nieprawidłowość wskazuje przede wszystkim na jej aspekt formalny, dostrzegając jednocześnie faktyczną bezprzedmiotowość kontynuacji prac (wydawanie następnych rozporządzeń) – w świetle okoliczności, że ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r. a podjęta decyzja polityczna sankcjonowała odstąpienie od organizacji wyborów na Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.

⁵² Dz.U. poz. 828.

⁵³ Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 3 września 2020 r.

⁵⁴ Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów projekt rozporządzenia ministra jest dokumentem rządowym.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia działania Ministra Aktywów Państwowych i obsługującego go Ministerstwa w zakresie realizacji postanowień decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz współpracy z PP SA. Minister nie zawarł umowy z PP SA, wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z tej decyzji. Według Ministerstwa przyczyną niezawarcia umowy – mimo m.in. dokonywanych weryfikacji szacunków kosztów przedstawianych przez PP SA, konsultacji jej treści z PP SA oraz PG RP – miały być wątpliwości prawne co do możliwości zawarcia takiej umowy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie organizacji wyborów. Stanowisko to nie zasługuje jednak na uwzględnienie skoro to w Ministerstwie powstał projekt przedmiotowej decyzji. NIK wskazuje również na niespójność działań Ministra, takich jak brak sporządzenia udokumentowanych analiz prawnych dotyczących możliwości wykonania decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w istniejących warunkach prawnych i faktycznych oraz przy zapewnieniu PP SA o gotowości podpisania umowy.

Minister Aktywów Państwowych podjął niezwłoczne prace nad przygotowaniem sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, jednak po wejściu w życie ustawy w dniu 9 maja 2020 r. nie wydał pięciu z sześciu rozporządzeń wykonawczych do powołanej ustawy. Stanowiło to naruszenie § 127 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.

OBSZAR

2. Współpraca Ministra Aktywów Państwowych z innymi podmiotami w zakresie przygotowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.

1) Współpraca przy realizacji wydruku i konfekcjonowania pakietu wyborczego

Opis stanu faktycznego

Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w art. 3 ust. 9 nałożyła na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych obowiązek określenia w drodze rozporządzenia: wzoru karty do głosowania, sposobu oznaczenia jej autentyczności, wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania oraz oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania i instrukcji głosowania korespondencyjnego. Minister Aktywów Państwowych mógł wydać powyższe rozporządzenie w dniu wejścia w życie ustawy⁵⁵ oraz po zaopiniowaniu jego treści przez PKW.

Decyzją nr BPRM.4820.2.4.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. *polecającą spółkę Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19*⁵⁶ PWPW SA została zobowiązana do realizacji działań polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby: kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego, oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Zgodnie z treścią decyzji polecenie wydano w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się wirusa w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji czynnego prawa wyborczego do głosowania w wyborach prezydenckich (wizyty w lokalu wyborczym). Materiały wydrukowane przez PWPW SA miały stanowić zasadniczą część pakietu wyborczego, który miał być skompletowany i dostarczony wyborcom przez PP SA

⁵⁵ Powołana ustawa weszła w życie 9 maja 2020 r.

⁵⁶ Dalej: decyzja polecająca PWPW S.A.

w ramach organizacji wyborów korespondencyjnych na podstawie decyzji polecającej PP SA.

W dniu wydania powyższej decyzji Prezes PWPW SA wystąpił z pismem⁵⁷ do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych o pilne przekazanie ostatecznych, uzgodnionych z PKW wzorów dokumentów, a także o wskazanie potwierdzonej z PKW liczby przeznaczonych do druku wskazanych w decyzji kompletów dokumentów. W związku z otrzymaniem decyzji polecającej PWPW SA poinformowała ponadto Ministerstwo, że rozpoczęła przygotowania do realizacji zadania, polegającego na wydrukowaniu dokumentów wskazanych w decyzji, według następujących założeń: karta do głosowania oraz instrukcja do głosowania wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu, będą drukowane zgodnie ze wzorem i formatem potwierdzonym przez Ministerstwo i uzgodnionym z PKW, karta do głosowania będzie drukowana jednostronnie na jednej karcie, instrukcja do głosowania wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu, będą drukowane na jednej karcie, zadrukowanej dwustronnie.

(Dowód: akta kontroli str. 11, plik elektroniczny nr 123)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa wystąpienie skierowane 16 kwietnia br., przez PWPW SA do Ministerstwa wynikało z delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia na podstawie art. 3 ust. 9 powyższej ustawy. Według wyjaśnień Ministerstwo nie uzgadniało wskazanego projektu rozporządzenia oraz treści i kształtu załączników do przedmiotowego rozporządzenia z PWPW SA. Prace w zakresie rozporządzenia ograniczały się do opracowania projektu wraz z załącznikami i konsultacji roboczych, w tym z PWPW SA i KBW. Dopiero po tym etapie przeprowadzono formalne uzgodnienia jego treści z PKW. Projektowany akt prawny był konsultowany z PWPW SA, jako z podmiotem kontrolowanym przez Skarb Państwa i posiadającym wiedzę specjalistyczną w zakresie poligrafii i zabezpieczeń dokumentów. Natomiast fakt prowadzenia konsultacji związanych z projektowanymi rozwiązaniami jeszcze przed publikacją ustawy, zawierającej delegację ustawową do wydania rozporządzenia, Dyrektor Generalny Ministerstwa uzasadnił standardowym działaniem w sytuacji, gdy przewidywany okres na wydanie aktu jest bardzo krótki. Zdaniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa działania takie stanowiły wypełnienie obowiązku § 127 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r. 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.

(Dowód: akta kontroli str. 337-341)

W dniu 17 kwietnia 2020 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, w odpowiedzi na pismo Prezesa PWPW SA z 16 kwietnia 2020 r. poinformował (w formie e-maila), że po uprzednim uzgodnieniu z Sekretarzem PKW oraz Szefem KBW, *nie zgłasza uwag do treści wzorów* dołączonych do przesłanego z PWPW SA 16 kwietnia 2020 r. e-maila, zawierającego wzory załączników do projektu rozporządzenia wskazanego w delegacji art. 3 ust. 9 ustawy o *szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*.

Według informacji udzielonych przez członka Zarządu PWPW SA⁵⁸ – powyższy e-mail stanowił ostateczne potwierdzenie wzorów dokumentów zleconych do druku przez PWPW SA w celu realizacji decyzji polecającej PWPW SA.

(Dowód: akta kontroli str. 396-401)

⁵⁷ Pismo, znak: Z-0132-17/20/MB do Podsekretarza Stanu Tomasza Szczegielniaka.

⁵⁸ Udzielonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – pismo z 7 września 2020 r., znak BK-0810-1-6/20.

Konsultacje wzorów dokumentów, stanowiących załączniki do projektu rozporządzenia przygotowywanego w ramach delegacji art. 3 ust. 9 *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*, w tym przeznaczonych do wydrukowania przez PWPW SA były prowadzone przez Ministerstwo w okresie 14-16 kwietnia 2020 r., tj. również przed wydaniem decyzji polecającej PWPW SA. Prowadzono je zarówno z PWPW SA, KBW oraz PP SA w formie e-mailowej oraz wideokonferencji.

W dniu 14 kwietnia 2020 r. Ministerstwo przesłało do PWPW SA projekt, oznaczony *wersja 1.1 z dnia 9.04.2020 r.*, rozporządzenia w sprawie określenia 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 na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. wraz z załącznikami, z prośbą o pilne zgłaszanie uwag. W tym samym dniu PWPW SA przesłała do KBW propozycje wzorów oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego w różnych wariantach układu stron oświadczenia i instrukcji (w tym graficznego podręcznika) oraz wielkości czcionki jak i projekty kart do głosowania ze ściętym rogiem (umożliwiających głosowanie niedowidzącym lub słabo widzącym), bez ściętego rogu, karty do głosowania dedykowane do przeprowadzenia głosowania poza granicami kraju, a także opis zastosowanych zabezpieczeń i docelowy układ kart do wydruku.

(Dowód: akta kontroli str. 402-413)

W dniu 15 kwietnia 2020 r. PWPW SA przesłała do Ministerstwa propozycje zmian w rozporządzeniu oraz zaproponowała zmodyfikowane graficznie wzory załączników, a także przekazała informacje o uwagach otrzymanych z KBW. Propozycje PWPW SA dotyczyły określenia sposobu zabezpieczenia kart do głosowania (zastosowania mikrodruku oraz farby specjalnej), wielkości karty oświadczenia oraz graficznego sformatowania tekstu (określenia odstępów, itp.), a także użycia określenia imienia wyborcy w kontekście ewentualnego posiadania większej ilości imion oraz sformowania, dotyczącego numeru PESEL wyborcy. PWPW SA przekazała, że KBW rekomendowała wydruk oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz instrukcji na oddzielnych kartach. Ponadto wskazała, że dla PP SA z uwagi na koszty i szybkość konfekcjonowania, lepszym rozwiązaniem byłby wydruk powyższych załączników na jednej karcie. PWPW SA przekazała Ministerstwu również uwagi KBW do zakładanego w pierwszych wersjach rozporządzenia przewodnika graficznego.

Według wyjaśnień PWPW SA⁵⁹ konsultacje wzorów dokumentów, stanowiących część pakietu wyborczego, prowadzone z Ministerstwem jak i KBW w dniach 14-16 kwietnia 2020 r. wynikały z toczących się prac, których celem było wydanie decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Natomiast samodzielne konsultacje z KBW – PWPW SA uzasadniono stanem prawnym jaki istniał do 18 kwietnia 2020 r., tzn. pomiędzy 5 lutego 2020 r. (data zarządzenia wyborów) a początkiem obowiązywania przepisu art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o *szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*. Przepis ten wszedł w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 118 ustawy) to jest w dniu 18

⁵⁹ Udzielonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – pismo z 7 września 2020 r., znak BK-0810-1-6/20.

kwietnia 2020 r.⁶⁰ – do tego dnia organem władczym w zakresie organizacji wyborów była PKW.

(Dowód: akta kontroli str. 397)

W dniach 15-16 kwietnia 2020 r. Ministerstwo zaakceptowało przesłane przez PWPW SA załączniki graficzne w tym zwymiarowanie odstępów między wierszami oraz formaty kart do głosowania, ustosunkowało się również do uwag dotyczących określenia nr PESEL. Oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcja głosowania korespondencyjnego miały być wydrukowane na oddzielnych kartach zgodnie z rekomendacjami KBW. Ministerstwo wskazało także, że na drukach nie powinno być żadnych dodatkowych oznaczeń drukującego, czyli PWPW SA.

Jednocześnie 16 kwietnia 2020 r. Ministerstwo samodzielnie wystąpiło do KBW z prośbą o pilne potwierdzenie braku uwag do opracowanych we współpracy z PWPW SA projektów załączników. W tym samym dniu KBW poinformowało, że nie zgłasza uwag do przesłanych wzorów dokumentów, poza dotyczącą potrzeby ścięcia prawego górnego rogu karty do głosowania w celu umożliwienia samodzielnego głosowania przy użyciu nakładki przez wyborców niewidomych⁶¹.

W dniu 17 kwietnia 2020 r. w nawiązaniu do pisma Prezesa PWPW SA z dnia 16 kwietnia 2020 r., w związku z informacją z PP SA – wskazującą na konieczność druku instrukcji do głosowania oraz oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na jednej kartce papieru, po obu jej stronach – Ministerstwo wskazało, że dokumenty te powinny być wydrukowane na jednej kartce. Jako uzasadnianie takiego wydruku przywołano opinie PP SA (wydaną na podstawie rozmów z firmami konfekcjonującymi), zgodnie z którą jeśli oświadczenie i instrukcja nie będzie na jednej kartce papieru i/lub dodana zostanie jeszcze jedna strona z instrukcją w formie obrazkowej to wydrukowanie pakietów wyborczych i ich skonfekcjonowanie w planowanych terminach będzie niemożliwe.

(Dowód: akta kontroli str. dowód elektroniczny str. 11 oraz 326-333 plik nr 142 -148, str. 414-448)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa formalne, wymagane przez art. 3 ust. 9 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów uzgodnienia projektu rozporządzenia (uzyskanie opinii PKW), w tym wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, stanowiły jego nieodłączną część i nie były opiniowane oraz uzgadniane odrębnie.

Projekt rozporządzenia przygotowanego na podstawie art. 3 ust. 9 ustawy, opatrzony datą 28 kwietnia 2020 r., przekazano do PKW dwukrotnie pismem wraz ze wszystkimi załącznikami – w dniu 30 kwietnia i 9 maja 2020 r. Prośbę o opinie powtórzono z uwagi na stanowisko PKW, zgodnie z którym proces legislacyjny dotyczący ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów nie został 30 kwietnia 2020 r. zakończony, w związku z tym PKW nie była uprawniona do wydania opinii w sprawie przedłożonego projektu rozporządzenia, gdyż ustawa nie weszła w życie. W odpowiedzi na pismo z 9 maja 2020 r. w dniu 11 maja 2020 r. PKW wniosło jedną uwagę do przekazanej treści projektu rozporządzenia – wskazując, że odmiennie niż w projekcie rozporządzenia z 30 kwietnia 2020 r., nie przewidziano, że karta do głosowania przekazywana wyborcy, który wystąpił o wydanie nakładki na kartę do głosowania sporządzoną w alfabecie Braille'a, powinna posiadać ścięty prawy górny róg. Według oceny PKW kwestia ta powinna być określona zarówno w treści rozporządzenia, jak też we wzorach kart, poprzez

⁶⁰ Dz. U. poz. 695.

⁶¹ E-mail Dyrektora Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW.

określenie wymiarów ścięcia rogu danej karty do głosowania. Kwestia ta była zgłaszana we wcześniejszych konsultacjach z KBW.

(Dowód: akta kontroli, str. dowód elektroniczny str. 11 oraz 326-333, plik nr 149 - 152, str. 540)

Natomiast w odpowiedzi na pismo PWPW SA z dnia 16 kwietnia 2020 r., zawierającego prośbę o wskazanie potwierdzonej z PKW liczby kompletów dokumentów kart do głosowania, Ministerstwo przekazało 17 kwietnia 2020 r. (w formie e-maila) informacje, że liczba wyborców w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiła 29 904 930 osób. Dane te Ministerstwo otrzymało z KBW. Sekretarz Stanu w MAP przekazał informacyjnie powszechnie dostępny Komunikat PKW z 6 lutego 2020 r. o *liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców*⁶². Jednocześnie w ww. e-mailu poproszono by PWPW SA przeprowadziła w tym zakresie robocze ustalenia z PP SA.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁶³ podstawą prawną udzielenia takiej informacji stanowiły, będące w tamtym okresie przedmiotem prac w Senacie, przepisy *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*, które w przypadku wejścia ich w życie nakładały na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych szereg obowiązków, np. pakiety wyborcze miały zostać sporządzone na zlecenie ministra właściwego do spraw aktywów państwowych przez wskazany przez niego podmiot lub podmioty (art. 3 ust. 10), Minister został również zobowiązany do wydania sześciu aktów wykonawczych.

Według wyjaśnień Ministerstwo nie posiadało informacji o charakterze, przebiegu i wyniku ustaleń pomiędzy PWPW SA a PP SA. Ministerstwo nie dysponowało wiedzą o ustaleniach dotyczących liczby kompletów wyborczych jaką ostatecznie wydrukowano oraz jaką liczbę kart skompletowała Poczta Polska SA w pakiet wyborczy.

Ministerstwo nie weryfikowało w tym zakresie danych przekazanych z PP SA, która w korespondencji kierowanej do MAP zwracała się o refundację kosztów skompletowania 32 mln pakietów wyborczych, tj. o ponad 2 mln większej liczby pakietów niż wskazana przez samo Ministerstwo. Ministerstwo Aktywów Państwowych nie kwestionowało też liczby pakietów wyborczych i kalkulacji kosztów przekazanych przez PP SA w tym zakresie. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁶⁴ nie doszło do zawarcia pomiędzy MAP a PP SA umowy, na podstawie której miały zostać sfinansowane działania PP SA, do których została zobowiązana w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Tym samym brak było podstaw do weryfikacji poniesionych kosztów i zakresu robót wykonanych przez PP SA, w tym również liczby konfekcjonowanych pakietów wyborczych.

(Dowód: akta kontroli, str. 533-535)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁶⁵ ustalone na dość wczesnym etapie konsultacji roboczych projektu rozporządzenia wzory dokumentów były zgodne z ostatnim opracowanym projektem rozporządzenia w sprawie określenia 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.

⁶² M.P. poz. 167.

⁶³ Pismo DKA.D.091.10.2020 z 30 września 2020 r.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Pismo DKA.D.091.10.2020 z 3 sierpnia 2020 r.

Jednakże w e-mailu Ministerstwa do PWPW SA z 17 kwietnia 2020 r., wskazano na konieczność druku instrukcji do głosowania wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na jednej kartce papieru, po obu jej stronach. Natomiast w przekazanym w trakcie kontroli, jako końcowym projekcie rozporządzenia przygotowywanego w ramach delegacji art. 3 ust. 9 *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych*, określono że oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania sporządza się na karcie koloru białego formatu A4 oraz instrukcję głosowania korespondencyjnego sporządza się na karcie koloru białego formatu A4, czcionką o rozmiarze nie mniejszym niż 12 pkt⁶⁶. Wykładnia literalna zapisów w projekcie wskazuje na dwie oddzielne karty a nie wydruk dwustronny.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁶⁷, MAP był zobowiązany do przygotowania wstępnych projektów aktów normatywnych, w tym ww. projektu rozporządzenia. Przedmiotem działań było zatem wyłącznie opracowanie projektu normatywnego, wraz ze stosownymi załącznikami, który byłby zgodny z upoważnieniem ustawowym. Według wyjaśnień słowo *projekt* to wstępna wersja dokumentu, przekazane robocze projekty rozporządzeń, były ich ostatnią wersją w posiadaniu Ministerstwa, ale nie wersją ostateczną. Projekt mógłby ulec dalszym zmianom uwzględniającym okoliczności zaistniałe w toku uzgodnień przewidzianymi przepisami prawa.

(Dowód: akta kontroli, str. 536-537, 559-578)

Ministerstwo Aktywów Państwowych nie realizowało innych zadań z decyzji polecającej PWPW SA poza wyznaczeniem wzorów dokumentów do druku i ich liczby oraz nie ponosiło kosztów jej realizacji.

(Dowód: akta kontroli, str. 23)

W ramach przygotowania pozostałej części pakietu wyborczego, tj. wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, Ministerstwo w dniach 16-18 kwietnia 2020 r. współpracowało zarówno z PP SA jak i KBW. Konsultacje dotyczyły głównie wielkości powyższych kopert oraz zastosowanej czcionki. W dniu 18 kwietnia 2020 r. Ministerstwo zaakceptowało zaproponowane 17 kwietnia 2020 r. przez podwykonawców PP SA wielkości kopert i rozmiary czcionek. Propozycje odpowiadały projektowanym wzorom, uzgodnionym 16 kwietnia 2020 r. z KBW. Przyjęte wielkości kopert⁶⁸ odpowiadały wskazanym w końcowym projekcie rozporządzenia.

Ponadto w dniach 28-29 kwietnia 2020 r. Ministerstwo konsultowało roboczo ww. projekt rozporządzenia z MSZ. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zgłosiło uwagi dotyczące wykorzystania nakładek dla osób niewidzących oraz trybu prowadzenia wyborów za granicą. Uwagi te zostały wykorzystane przez Ministerstwo.

(Dowód: akta kontroli, 580-588)

- 2) Współpraca przy opracowywaniu pozostałych projektów aktów wykonawczych niezbędnych do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych oraz reagowanie na napływające skargi i wnioski

Zgodnie z *ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów* Minister Aktywów Państwowych zobowiązany był do wydania sześciu rozporządzeń. Stan faktyczny, dotyczący współpracy przy opracowywaniu projektu rozporządzenia w zakresie wzorów materiałów wyborczych i instrukcji głosowania

⁶⁶ Odpowiednio § 9 oraz 10 projektu.

⁶⁷ Pismo DKA.D.091.10.2020 z 19 października 2020 r.

⁶⁸ Na pakiet wyborczy – rozmiar 114x229 mm, koperta zwrotna – rozmiar 110x215 mm, koperta na kartę do głosowania – rozmiar 105x155 mm.

korespondencyjnego, został przedstawiony w obszarze drugim pkt 1 Wystąpienia pokontrolnego. Natomiast w zakresie jedyne go wydanego rozporządzenia z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. opis stanu faktycznego przedstawiono w obszarze pierwszym niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

W przypadku trzech delegacji⁶⁹, ustawodawca wskazał, że regulacje tych rozporządzeń powinny zapewniać poszanowanie zasad przeprowadzania wyborów oraz bezpieczeństwo przesyłek, a także ochronę zdrowia osób odbierających i przekazujących przesyłki oraz zabezpieczenie pakietów wyborczych, a w szczególności kopert zwrotnych i kart do głosowania.

Według delegacji do wydania powołanych aktów normatywnych regulacje w nich zawarte powinny uwzględniać funkcjonowanie w okresie panującej pandemii COVID-19.

(Dowód: akta kontroli str. 381-385, 392-395)

W dniach 1-5 maja 2020 r. Ministerstwo prowadziło z MZ konsultacje robocze projektów rozporządzeń przygotowanych na podstawie art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 oraz art. 6 ust. 4 ustawy. Przy czym w przypadku projektu rozporządzenia w sprawie postępowania z pakietami wyborczymi podczas wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (delegacja z art. 6 ust. 1) uzgodnienia stanowiły element ustawowego wymogu, by minister właściwy do spraw aktywów państwowych wydał wskazane rozporządzenie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. MZ wniosło do powyższych projektów między innymi uwagi dotyczące sposobu sprawowania opieki nad pacjentem w izolatorium oraz definicji zakładu leczniczego. Uwagi te zostały uwzględnione przez Ministerstwo w kolejnych wersjach projektu. Dodatkowo w komentarzach do projektu dokonanych przez legislatorów w Ministerstwie zwracano uwagę na konieczność doprecyzowania we współpracy z PP SA oraz MZ, regulacji dotyczących zachowania środków ostrożności (przez pracowników PP SA) przy doręczaniu pakietów wyborczych wyborcom przebywającym w zakładach leczniczych. Przekazane projekty nie zawierały uszczegółowionych zapisów w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli, str. 43-55, 366-373)

Ministerstwo nie prowadziło konsultacji treści powyższych rozporządzeń z innymi podmiotami, mogącymi przyczynić się do zwiększenia jakości opracowywanych projektów, np. z GIS w zakresie przeciwdziałania pandemii COVID-19.

(Dowód: akta kontroli, str. 394)

Treść końcowych wersji pięciu projektów rozporządzeń charakteryzował duży stopień ogólności projektowanych przepisów (w tym dotyczących rozliczenia kart wyborczych wyjmowanych ze skrzynek nadawczych w przypadku ich przepełnienia) oraz brak szczegółowego odniesienia do przepisów wydawanych w celu zwalczania pandemii COVID-19. Przykładowo odbiór kopert i kart do głosowania, zgodnie

⁶⁹ W sprawie postępowania z pakietami wyborczymi podczas wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (art. 6 ust. 1 ustawy), w sprawie postępowania z pakietami wyborczymi podczas wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przeznaczonymi dla wyborców podlegających obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz dla wyborców przebywających w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym (art. 6 ust. 2 ustawy), w sprawie postępowania z kopertami zwrotnymi oraz pakietami wyborczymi umieszczonymi w skrzynce pocztowej na zwroty w wyborach powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (art. 6 ust. 4 ustawy).

z przekazanym projektem rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych, miał się odbywać bez zachowania zasad bezpieczeństwa dokumentów papierowych w zakresie przeciwdziałania COVID-19, tj. bez ich kwarantanny. Nie zdefiniowano w projektach aktów wykonawczych do powołanej wyżej ustawy referencyjnych środków ochrony osobistej.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁷⁰ mimo podjętych prac nad aktami wykonawczymi, wydawanymi na podstawie art. 6 *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*, nadal były to wstępne projekty rozporządzeń i żadne z nich nie otrzymało ostatecznego brzmienia. Projekty te nie były też przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania przeprowadzanych w trybie określonym przez *Regulamin pracy Rady Ministrów*. W konsekwencji, mogły być jeszcze dokonane korekty zarówno w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego jak i w zakresie zapewnienia rozliczalności przekazywanych dokumentów (pakietów wyborczych). Z wyjaśnień wynika również, że podmioty takie jak np. GIS nie miały okazji do oficjalnego wypowiedzenia się odnośnie projektowanych regulacji. Ponadto, w wyjaśnieniach wskazano, że opracowując projekt aktu wykonawczego minister właściwy do wydania danego aktu normatywnego jest obowiązany do przygotowania przepisów mieszczących się w ramach nakreślonych przez upoważnienie ustawowe oraz, że duży stopień ogólności projektów nie odbiegał od rozwiązań projektowanych w 2018 r. przez Ministra Infrastruktury⁷¹ oraz przyjętych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym⁷². NIK wskazuje, iż powyższe rozporządzenie Ministra Infrastruktury było wydane przed pandemią COVID-19.

(Dowód: akta kontroli, str. 381-385, 392-395)

Natomiast projekt rozporządzenia przygotowanego na podstawie delegacji art. 5 ust. 3 *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*, dotyczący wymagań, jakim powinna odpowiadać nadawcza skrzynka pocztowa operatora wyznaczonego przygotowana do umieszczenia koperty zwrotnej w wyborach został poddany konsultacjom z PP SA oraz KBW. Uwagi przekazane w ramach konsultacji dotyczyły głównie ewentualnego wykorzystania urn wyborczych posiadanych przez gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 541-558)

Do Ministerstwa, w okresie objętym kontrolą, wpłynęły cztery pisma w związku z wystąpieniem PP SA na podstawie art. 99 *ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2*, w tym dwa przesłane do wiadomości, jedno zaadresowane niezgodnie z właściwością (następnie przesłane do PP S.A.) oraz jedno zaadresowane do Ministerstwa – na które nie udzielono odpowiedzi. Powyższe pisma dotyczyły braku podpisu elektronicznego pod pismem PP SA skierowanym do jednostek samorządu terytorialnego, wątpliwości w zakresie podstawy prawnej wystąpienia o takie dane przez PP SA oraz przesyłania wniosków przez PP S.A. na błędne adresy platformy e-PUAP.

(Dowód: akta kontroli str. 18-19, 23-28, 56-59)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁷⁰ Pismo DKA.D.091.10.2020 z 3 września 2020r.

⁷¹ Wykaz prac Ministra Infrastruktury nr 53 z 2018 r.

⁷² Dz.U. poz. 1232.

1. Zaakceptowanie przez Ministerstwo, stanowiących podstawę do druku przez PWPW SA, wzorów karty do głosowania, sposobu oznaczenia jej autentyczności, oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, przed wejściem w życie rozporządzenia określającego ich wzór oraz bez zgłoszenia do PWPW SA i KPRM ryzyka uwzględnienia ich ewentualnych zmian z uwagi na niezakończenie procesu opracowywania i opiniowania aktu wykonawczego określającego ich wygląd i treść. W ocenie NIK działania te były nie tylko pozbawione podstawy prawnej, ale także nierzetelne ze względu na niedochowanie należytej staranności w trwającym jeszcze procesie legislacyjnym. Ministerstwo nie dokonało bowiem udokumentowanej analizy ryzyk w zakresie przygotowania materiałów, dotyczących przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w trybie korespondencyjnym przed zakończeniem procesu legislacyjnego. Analizy te mogły przyczynić się do eliminacji lub minimalizacji ryzyka związanego z procesem określenia powyższych wzorów, jak i druku i konfekcjonowania części pakietów wyborczych przed zakończeniem procesu legislacyjnego zarówno *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*, jak i rozporządzenia wykonawczego w tym zakresie.

Zdaniem NIK, faktyczna akceptacja wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, dokonana 17 kwietnia 2020 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, pozwalająca na druk kart wyborczych była działaniem nierzetelnym, w praktyce skutkującym zakończeniem procesu dalszych prac nad określeniem ww. wzorów przez samo Ministerstwo. W konsekwencji czyniło to bezprzedmiotowym opiniowanie, w tym zakresie, przez PKW ostatecznego projektu rozporządzenia przewidzianego do wydania przez MAP w art. 3 ust. 9 *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów*. Natomiast w przypadku ewentualnych zmian w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów załączników graficznych, będących skutkiem procesu legislacyjnego, taka decyzja Ministerstwa mogłaby skutkować koniecznością ponownego druku części pakietu wyborczego oraz pokrycia kosztów konfekcjonowania pakietu wyborczego. MAP nie informował o powyższych ryzykach zarówno PWPW SA, jak i KPRM. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa, zarówno KPRM, jak i PWPW SA znana była obowiązująca procedura legislacyjna oraz zasady dotyczące wejścia w życie przepisów prawa. Zdaniem Ministerstwa, w okresie od 17 kwietnia 2020 r. do zakończenia prac nad projektem rozporządzenia nie pojawiły się żadne okoliczności wskazujące na zasadność zmian w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów kart.

Jednocześnie Ministerstwo nie dokonywało, w okresie objętym kontrolą, analiz stanu prawnego, dotyczącego określenia ww. wzorów dokumentów wyborczych przed wejściem w życie rozporządzenia określającego ich wzór. W wyżej określonym zakresie Ministerstwo również nie zgłaszało wątpliwości do KPRM w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.4.2020 przez PWPW SA. Działania Ministerstwa w tym zakresie były także niespójne i niekonsekwentne. W e-mailu Ministerstwa do PWPW SA 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 podawanym opiniowaniu przez PKW projekcie rozporządzenia z 9 maja 2020 r. regulującym to zagadnienie określono, że dokumenty te stanowią oddzielne karty w pakiecie wyborczym.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁷³ analizy były przeprowadzane wyłącznie w zakresie koniecznym do przygotowania wstępnego projektu przedmiotowego rozporządzenia, jako niezbędne dla efektywnego i zgodnego z prawem wykonania upoważnienia ustawowego, jednak nie nadano im formalnego kształtu. Zdaniem NIK, w zaistniałej sytuacji rzetelne prowadzenie współpracy przez Ministerstwo z PWPW SA powinno być poprzedzone dogłębną analizą faktyczną i prawną pozwalającą na określenie różnych wariantów postępowania w zależności od toczącego się procesu legislacyjnego ustawy o szczególnych zasadach przygotowania wyborów.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa przyczyną braku sporządzenia analiz przez Ministerstwo było m.in. funkcjonowanie w okresie panującej pandemii COVID-19 ze wszystkimi jej skutkami. Działania Ministerstwa skupiły się głównie na kwestiach koncepcyjnych, analizujących możliwości i przygotowujących Ministerstwo do realizacji obowiązków, nałożonych będącą w procesie legislacyjnym ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. Zgodnie z wyjaśnieniami ze względu na krótki czas, ograniczony datą wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., pozostawanie w bezczynności mogło wiązać się z ryzykiem nienależytej realizacji zadań pozostających w kompetencji Ministra Aktywów Państwowych, wyznaczonych w projekcie ww. ustawy.

NIK wskazuje, że rzetelna analiza ryzyka jest szczególnie istotna przede wszystkim przy podejmowaniu działań w trudnych, obarczonych niepewnością, realiach prawnych i faktycznych, które mają bezpośredni wpływ na wysokość ewentualnych zobowiązań Skarbu Państwa wobec podmiotów gospodarczych.

NIK zwraca również uwagę, że formalnie do wejścia w życie *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów* MAP nie posiadał kompetencji w zakresie organizowania czy finansowania wyborów. Kompetencje MAP 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 również MAP nie wydał.

(Dowód: akta kontroli str. 344-352)

2. Ministerstwo nie udzieliło odpowiedzi na wniosek z 27 kwietnia 2020 r. skierowany do Ministerstwa przez „[...]”, dotyczący sposobu pozyskiwania przez PP SA spisów wyborców od jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło naruszenie

art. 244 w związku z art. 237 ustawy z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷⁴.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w powyższych normach prawnych organ właściwy do załatwienia wniosku powinien załatwić go bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o sposobie załatwienia sprawy zawiadamiać wnioskującego.

Powyższy wniosek dotyczył prośby o rozpoczęcie procesu legislacyjnego, który miał skutkować nowelizacją przepisu art. 99 *o szczególnych zasadach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, w ten sposób, aby jego treść jednoznacznie dała podstawę do pozyskania przetwarzania przez PP SA danych osobowych ze spisu wyborców. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁷⁵ przyczyną nieudzielenia odpowiedzi wnioskującemu

⁷³ Pismo DKA.D. 091.10.2020 z 10 sierpnia 2020 r.

⁷⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. Dalej: kpa.

⁷⁵ Pismo DKA.D. 091.10.2020 z 10 sierpnia 2020 r.

była data wpływu pisma do Ministerstwa – wniosek złożono 30 kwietnia 2020 r. (10 dni przed datą wyborów na Prezydenta RP) oraz planowaną na 9 maja 2020 r. datą wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, która wraz z rozporządzeniem Ministra Aktywów Państwowych, określającym szczegółowy tryb przekazania operatorowi wyznaczonemu, spisu wyborców miała określić podstawę prawną oraz formę przekazywania takich informacji. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego Ministerstwa⁷⁶ brak odpowiedzi na wniosek wynikał też z nałożenia na pracowników Ministerstwa szeregu dodatkowych zadań, głównie legislacyjnych, wykraczających poza tematykę związaną z zakresem kompetencji Ministerstwa Aktywów Państwowych.

NIK wskazuje, że przepisy kpa jednoznacznie wskazują na obowiązek i terminy załatwiania wniosków i nie uzależniają tego od kontekstu sytuacyjnego.

(Dowód: akta kontroli str. 18-19, 374-378, 394-395)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo w okresie od 14 kwietnia do 11 maja 2020 r. aktywnie współpracowało z przedsiębiorstwami 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. Ponadto Ministerstwo w związku z przygotowaniem pięciu z sześciu projektów aktów wykonawczych współpracowało w ramach konsultacji roboczych z KBW, Ministrem Zdrowia oraz MSZ. Działania te zdeterminowane były procesem legislacyjnym ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów oraz terminem wyznaczenia daty wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. NIK dostrzega, że przyjęty tryb konsultacji roboczych oraz szybka wymiana uwag do projektów aktów wykonawczych pomiędzy podmiotami ograniczały ryzyko niezrealizowania zadań określonych w procedowanej ustawie.

Ministerstwo niezwłocznie we współpracy z PP SA, PWPW SA oraz we współpracy z KBW wykorzystując jego doświadczenia, opracowało i skonsultowało w trybie roboczym do 17 kwietnia 2020 r. wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy. NIK jako pozbawione podstawy prawnej oraz nierzetelne ocenia jednak zaakceptowanie przez MAP do druku powyższych dokumentów bez zgłoszenia do PWPW SA oraz KPRM ryzyka ich ewentualnych zmian. Skutkowało to faktycznie zakończeniem procesu dalszych prac nad projektem właściwego rozporządzenia w zakresie wyglądu i treści pakietu wyborczego oraz mogło skutkować koniecznością ponownego druku i konfekcjonowania nowych pakietów wyborczych. NIK zwraca również uwagę, że kontrolowana jednostka nie analizowała ryzyka dotyczącego zaakceptowania wskazanych wzorów przed wejściem w życie rozporządzenia określającego ich wygląd i treść. W związku z tym, końcowy, poddany formalnemu opiniowaniu przez PKW projekt rozporządzenia, określającego dokumenty stanowiące pakiet wyborczy w zakresie oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcję głosowania korespondencyjnego, był niezgodny z zaakceptowanymi 17 kwietnia 2020 r. przez Ministerstwo oraz wydrukowanymi przez PWPW SA. dokumentami. Należy przy tym zaznaczyć, że formalnie do dnia wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, MAP nie posiadał kompetencji w zakresie organizowania czy finansowania wyborów.

NIK ocenia pozytywnie współpracę przy opracowywaniu projektów aktów wykonawczych z podmiotami właściwymi w ramach zakresu upoważnienia ustawowego, tj. Ministrem Zdrowia i PKW. Jednakże były to wstępne projekty rozporządzeń i żaden z nich nie otrzymał ostatecznego brzmienia. Projekty te

⁷⁶ Pismo nr DKA.D.091.10.2020 z dnia 3 września 2020 r.

nie były też opiniowane na etapie uzgodnień międzyresortowych czy konsultacji publicznych. NIK zwraca uwagę, że w treści projektów aktów wykonawczych, o których mowa w art. 6 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, brak było szczegółowego odniesienia do zasad i przepisów wydawanych w celu zwalczania pandemii COVID-19. Ponadto, Ministerstwo nie podejmowało współdziałania w tym zakresie m.in. z GIS.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

W efekcie niewykonania przez MAP polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. dotyczącego sfinansowania kosztów jej realizacji z części budżetu państwa sprawy wewnętrzne, PP S.A. do dnia zakończenia kontroli nie uzyskała zwrotu środków własnych wydatkowanych na realizację ww. decyzji w wysokości szacowanej na ok. 70 mln zł. Zaniechanie działań ze strony Ministra, w szczególności niepodpisanie – mimo udzielonego 17 kwietnia 2020 r. zapewnienia – umowy regulującej szczegółowy zakres realizacji przez PP S.A. polecenia wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, która miała być podstawą do sfinansowania poniesionych przez PP SA kosztów, spowodowało, że pełne ryzyko organizacyjne i finansowe wykonania tej decyzji obciążało nadzorowaną przez niego Spółkę. Podmiot ten działał w zaufaniu do organów Państwa, które powinno dawać podstawę do założenia, że zgodnie z treścią decyzji sfinansowanie kosztów jej realizacji nastąpi z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister.

Dopiero na skutek wejścia w życie z dniem 1 września 2020 r., tj. 4 miesiące po wydrukowaniu i dostarczeniu podmiotom insertującym pakietów wyborczych, 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*⁷⁷, Spółka uzyskała wyraźną podstawę prawną do ubiegania się o zwrot poniesionych kosztów bez konieczności dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Art. 22 ww. ustawy umożliwił bowiem podmiotom, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., wystąpienie do Szefa Krajowego Biura Wyborczego o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów, związanych bezpośrednio z realizacją tego polecenia. Rekompensata ta nie obejmuje jednak zasadnie poniesionych kosztów w przypadku, gdy zostały one przeznaczone na zakup środków trwałych, wyposażenia, a także innych wydatków, które mogą być wykorzystane w bieżącej działalności podmiotu. Wysokość rekompensaty określić ma umowa zawarta pomiędzy Szefem Krajowego Biura Wyborczego a podmiotem, który koszty poniósł. W dniu 9 października 2020 r. PP S.A., działając na podstawie ww. ustawy, złożyła wniosek do Krajowego Biura Wyborczego o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie kosztów wynikających z realizacji zadań, nałożonych na Spółkę decyzją BPRM.4820.2.3.2020. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych koszty poniesione w związku z realizacją zadania, nie zostały PP S.A. zwrócone.

W związku z powyższym, a także biorąc pod uwagę fakt, że:

- umowa pomiędzy KBW a PP S.A. nie została dotychczas zawarta,
- rekompensatą objęte będą wyłącznie zasadnie poniesione koszty, związane bezpośrednio z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020,
- ww. decyzja nie określała precyzyjnie zakresu i warunków jej realizacji,
- Minister, wbrew poleceniu zawartemu w ww. decyzji, nie zawarł z PP S.A. umowy precyzującej zakres zadań, które ta ostatnia powinna wykonać w związku z jej realizacją,
- brak jest wiążących uregulowań pomiędzy Ministerstwem a PP S.A., które mogłyby rozstrzygnąć wątpliwości dotyczące zasadności oraz kwalifikowalności

⁷⁷ Dz. U. poz. 1493.

poniesionych kosztów, w szczególności w odniesieniu do kosztów własnych Spółki,

- rekompensata nie obejmuje wszystkich zasadnie poniesionych kosztów, w tym wydatków, które mogą być wykorzystane w bieżącej działalności Spółki,

Minister powinien włączyć się w trwający proces uzyskiwania przez PP S.A. rekompensaty za poniesione koszty, celem zapewnienia jego właściwego przebiegu.

Ponadto, zdaniem NIK, Minister powinien podjąć wszelkie niezbędne działania, w celu uniknięcia powtórzenia się sytuacji, w której nierealizowane są polecenia wskazane w formie decyzji administracyjnej, w konsekwencji czego podległe mu podmioty zmuszone są do realizacji zadań w warunkach utrudniających ich skuteczne wykonanie. NIK zwraca również uwagę, że w przypadku wydania takiego polecenia i wyznaczenia ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy ze wskazanym w decyzji podmiotem, minister ten winien taką umowę zawrzeć lub – w przypadku powstania wątpliwości co do możliwości wykonania polecenia⁷⁸ – wystąpić do organu wydającego decyzję o wyjaśnienie tych wątpliwości

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

- 1) dokonywanie rzetelnych i pogłębionych analiz ryzyk przy przygotowywaniu projektów aktów prawnych, w szczególności w przypadku realizowania działań i ich podejmowania w trudnych i zmieniających się warunkach oraz przy podejmowaniu decyzji skutkujących zobowiązaniami finansowymi Skarbu Państwa;
- 2) załatwienie wniosku „[...]” z dnia 27 kwietnia 2020 r. dotyczącego sposobu pozyskiwania przez PP SA spisów wyborców od jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z właściwymi przepisami kpa.

⁷⁸ W dacie wydania decyzji Prezesa Rady Ministrów, zawierającej polecenie podjęcia i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, oraz zawarcia umowy przez MAP z PP S.A. w celu sfinansowania kosztów tego zadania, obowiązywał stan prawny, zgodnie z którym wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. powinny zostać przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319), które nie przewidywały powszechnego przeprowadzenia wyborów w formie korespondencyjnej a kompetencje w zakresie organizacji wyborów przypisywały innym podmiotom, niż Poczta Polska S.A., MAP, PWPW S.A. czy MSWiA. O tym, że wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. odbędą się wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego zdecydowały dopiero przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827), które weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Niezależnie od powyższego trzeba jednakże podkreślić, że do czasu ewentualnego wyeliminowania decyzji BPRM.4820.2.3.2020 z obrotu prawnego, pozostaje ona wiążąca dla wskazanych w niej podmiotów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 31 grudnia 2020 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

(-)

.....