



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

DP.1740.5.2021.MT(2)

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do przesłanej do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów informacji o wynikach kontroli: „*Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*”, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko w zakresie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

I. Ponownie należy podkreślić, że wszelkie działania podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów miały przede wszystkim na celu stworzenie warunków umożliwiających przeprowadzenie wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w terminach wynikających z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz odbywały się w niespotykanej dotychczas, wyjątkowej sytuacji epidemicznej.

Okoliczność ta w żaden sposób nie została uwzględniona przez NIK przy formułowaniu ocen, co jest nie do przyjęcia nie tylko z punktu widzenia podmiotów kontrolowanych, ale również części członków Kolegium NIK. Nie można zgodzić się z takim podejściem

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200

naczelnego organu kontroli do badania i oceny w przypadku zdarzeń, które wykraczają poza ramy standardowych sytuacji i kontroli prawidłowości realizowanych rutynowo przez NIK. Niewątpliwie ocena dowodów i przedstawianie wyników oraz wniosków dotyczących organizacji wyborów korespondencyjnych wymaga profesjonalnego osądu kontrolerskiego i zachowania należytej staranności, co oznacza uwzględnienie złożoności okoliczności przygotowania wyborów i sytuacji epidemiologicznej w tym czasie. Niestety, te podstawowe standardy kontroli zostały przez NIK naruszone. Zamiast kwestii najistotniejszych, związanych z zakresem pandemii wywołanej COVID-19 w kwietniu 2020 r. w Polsce i na świecie, zagrażającej zdrowiu i bezpieczeństwu Polaków, kontrola skupiła się na sprawie uzgadniania i monitorowania decyzji czy analizie ich kosztów.

Wskazuje na to również jednoznacznie zdanie odrębne zgłoszone do uchwały nr 14/2021 Kolegium NIK z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego skierowanego w związku z przeprowadzoną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kontrolą pn. *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*. W pełni podzielam opinię zawartą w zdaniu odrębnym, zgodnie z którą „Oddalenie tych zastrzeżeń jest następstwem pominięcia lub niedoceny przez większość kolegium NIK realiów ówczesnej sytuacji. Podstawowym błędem w tym postępowaniu kontrolnym NIK było zignorowanie takich istotnych okoliczności stanu faktycznego, jak m. in.: konieczność skutecznego zorganizowania ogłoszonych wyborów prezydenckich, by nie doprowadzić do kryzysu konstytucyjnego, w warunkach rozwijającej się epidemii, przy tym jednym z niewielu środków zapobiegawczych było naówczas ograniczanie kontaktu fizycznego między ludźmi; nieprzygotowanie aparatu wyborczego do zorganizowania w skali powszechnej – i w nadzwyczajnych warunkach - wyborów wyłącznie korespondencyjnych; obstrukcja Senatu RP przy przygotowaniu niezbędnych rozwiązań ustawowych; dynamiczne zmiany sytuacji, pociągające za sobą potrzebę nie-rutynowego współdziałania różnych instytucji państwa. Pominięcie tych i innych okoliczności wypacza obraz sytuacji i prowadzi nieuchronnie do ocen nietrafnych.”.

W konsekwencji, w mojej ocenie, wyniki przedmiotowej kontroli NIK w żadnym

aspekcie nie uwzględniają najważniejszego obiektywnego czynnika - realnych i ekstraordynaryjnych warunków panujących w maju 2020 r.

W tym miejscu ponownie należy przywołać stanowisko zdania odrębnego, zgodnie z którym „przykładem nietrafnej oceny jest stanowisko kontrolujących w sprawie funkcji jaką pełniły decyzje premiera BPRM.4820.2.3.2020 i BPRM.4820.2.4.2020. Jedynie bez uwzględnienia realiów sytuacji można je interpretować jako decyzje wkraczającej w kompetencje PKW rzeczywistości były to decyzje wspierające (...)”. Przedmiotowe decyzje wydane na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: „ustawa covidowa”), który w dniu ich wydania, czyli w dniu 16 kwietnia 2020 r., stanowił: *„Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia”*.

Nie sposób zakwestionować, że przedmiotowe decyzje zostały wydane w okolicznościach i z zamiarem realizacji celów, które mają pełne uzasadnienie w przepisach stanowiących ich podstawę prawną. Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej Prezes Rady Ministrów mógł bowiem wydawać decyzje administracyjne „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, czyli dokładnie tak, jak to uczynił wydając przedmiotowe decyzje. Przepis art. 11 ust. 2 ustawy covidowej upoważniał Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (w drodze decyzji administracyjnej) „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, przy czym pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19” ma w ustawie covidowej legalną definicję. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy covidowej *„ilekroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1”*. Tym samym, w rozumieniu przepisów ustawy covidowej, „przeciwdziałanie COVID-19” polega na podejmowaniu wszelkich czynności, które polegają na profilaktyce w zakresie choroby COVID-19, na zapobieganiu rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19, na zwalczaniu zakażeń chorobą COVID-19 oraz na zwalczaniu skutków choroby COVID-19. W takim układzie pojęcie „przeciwdziałania

COVID-19” jest na gruncie ustawy covidowej rozumiane maksymalnie szeroko i obejmuje wszystkie te czynności, które w swoim założeniu są przejawem profilaktyki wobec COVID-19 lub mają się przyczyniać do zapobiegania szerzeniu się choroby COVID-19, do zwalczania zakażeń chorobą COVID-19 lub do zwalczania skutków choroby COVID-19. Art. 11 ust. 2 ustawy covidowej upoważniając Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (decyzji administracyjnych) „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, uprawniał tym samym Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (decyzji administracyjnych), których celem jest m.in. profilaktyka w zakresie choroby COVID-19 oraz zapobieganie rozprzestrzenianiu się tej choroby. Wynika z tego, że uprawnionym celem decyzji Prezesa Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej jest w szczególności prewencja, a więc niedopuszczanie do tego, by dochodziło do szerzenia się i proliferacji choroby COVID-19, a w szczególności zapobieganie stanom faktycznym i prawnym, które będą ułatwiały zakażenia wirusem SARS-CoV-2 lub będą sprzyjały takim zakażeniom. Nie ulega zatem wątpliwości, że jednym z celów decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej jest administracyjny nadzór prewencyjny w zakresie choroby COVID-19, czyli zapobieganie tej chorobie, profilaktyka, tworzenie warunków do zmniejszania się liczby zakażeń wirusem powodującym tę chorobę oraz niedopuszczanie do niekontrolowanego zwiększania się przypadków tego rodzaju zakażeń.

Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowe decyzje realizowały tego rodzaju cel ustawowy wynikający z przepisu art. 11 ust. 2 ustawy covidowej i to realizowały ów cel nie tylko w warstwie czysto deklaratywnej, poprzez werbalne odwołanie się w jej treści do celu w postaci przeciwdziałania COVID-19, ale przede wszystkim realizowały i powinny były realizować ten cel w sensie faktycznym i rzeczywistym. Miały mianowicie na celu stworzenie warunków do tego, by w trakcie aktu głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (czy też szerzej: w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej odbywających się w roku 2020) nie dochodziło lub dochodziło w jak najmniejszym możliwym zakresie do przypadków, w których osoby biorące udział w akcie głosowania będą narażone lub wręcz będą się zakażały wirusem SARS-CoV-2 wywołującym chorobę COVID-19. Przedmiotowe decyzje zmierzały zatem przede wszystkim do tego, by zapewnić bezpieczeństwo jak największej liczbie wyborców, którzy wezmą udział w tych wyborach w trybie głosowania korespondencyjnego. Uczestniczenie w akcie głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. w formie

głosowania korespondencyjnego byłoby niewątpliwie skutecznym instrumentem zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa powodującego chorobę COVID-19, gdyż dzięki temu można byłoby – przynajmniej w określonym zakresie – uniknąć gromadzenia się ludzi w większych skupiskach i na małej przestrzeni, a te ostatnie warunki niewątpliwie sprzyjają zakażeniom wirusem SARS-CoV-2 powodującym chorobę COVID-19. Jeżeli wyborcy nie muszą udawać się do lokalu wyborczego lecz mogą oddać głos w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej czyniąc to w sposób korespondencyjny, czyli osobiście i przy wykorzystaniu w tym celu doręzonego im w przesyłce pocztowej pakietu wyborczego, to niewątpliwie taka sytuacja pozwala na zminimalizowanie ryzyka zakażeniem się wirusem powodującym chorobę COVID-19. W warunkach głosowania korespondencyjnego istnieje znacznie mniejsze ryzyko zakażenia się wirusem SARS-CoV-2 niż w sytuacji masowego gromadzenia się wyborców w ograniczonych kubaturowo lokalach wyborczych.

Treść obu przedmiotowych decyzji i wydanych poleceń niewątpliwie sprzyjała przeciwdziałaniu COVID-19, gdyż obowiązki nimi konkretyzowane obligowały adresatów do podejmowania działań ukierunkowanych na stworzenie takich warunków techniczno-organizacyjnych, w których istotnie miało się zmniejszyć ryzyko nowych zakażeń wirusem powodującym chorobę COVID-19 w trakcie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Obowiązki te sprowadzały się do powinności podjęcia takich działań organizacyjno-technicznych, które z jednej strony będą zmierzały do przygotowania przeprowadzenia tych wyborów w trybie głosowania korespondencyjnego, z drugiej zaś strony nie naruszają ustawowych kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej w tym zakresie. Oba te cele zostały spełnione. Raz jeszcze należy podkreślić, iż naczelnym celem Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie, było zapobieżenie i przeciwdziałanie dalszemu potencjalnemu zarażeniu się wirusem przez miliony osób. Mając ten cel na względzie Prezes Rady Ministrów, obligując w obu przedmiotowych decyzjach ich adresatów do podjęcia czynności zmierzających do techniczno-organizacyjnego przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, w niczym nie naruszył prawa, lecz jedynie zobowiązał (do czego miał pełne prawo w myśl przepisów ustawy covidowej) dwa zewnętrzne w stosunku do administracji rządowej podmioty, do podjęcia określonych (a jednocześnie niezbędnych ze względu na sytuację epidemiczną) czynności techniczno-organizacyjnych.

W świetle powyższych rozważań należy jednoznacznie uznać, że przedmiotowe decyzje były w dniu ich wydawania: po pierwsze wydane zgodnie z ustawową podstawną

prawną, po drugie były w pełni zgodne z przepisami stanowiącymi podstawę prawną ich wydania, zaś po trzecie - nie były sprzeczne z innymi przepisami prawa, w tym z przepisami Kodeksu wyborczego, które by je czyniły prawnie niedopuszczalnymi.

II. Odnosząc się stwierdzenia NIK o braku monitorowania przez KPRM realizacji przedmiotowych decyzji – należy wskazać na brak jakichkolwiek mechanizmów prawnych, które umożliwiałyby dodatkowe monitorowanie realizacji decyzji wydawanych w trybie art. 11 ust. 2 ustawy covidowej przez Prezesa Rady Ministrów. Przepisy ww. ustawy nie zawierają jakichkolwiek uregulowań w świetle których KPRM byłaby zobowiązana do formalnego monitorowania ich realizacji. W konsekwencji brak jest także zasad prowadzenia takiego „monitoringu”, ani narzędzi, jakich KPRM mogłaby użyć w sytuacji, gdyby monitorowanie skutkowało ewentualnymi negatywnymi wnioskami. Należy także zauważyć, że z uwagi na presję czasu oraz krótki okres pomiędzy wydaniem obu decyzji, a planowanym terminem wyborów, za całkowicie wystarczające uznano bieżące, robocze przekazywanie najważniejszych informacji pomiędzy KPRM, a właściwymi ministrami. Ponadto nie sposób pominąć faktu, że wszelkie istotne okoliczności realizacji obu decyzji miały być dopiero przedmiotem umów zawieranych na dalszym etapie pomiędzy adresatami decyzji, a właściwym (wskazanim w nich) ministrem. Z chwilą wydania przedmiotowych decyzji kończyła się zatem jakakolwiek rola KPRM w procesie ich realizacji.

III. Odnosząc się do stwierdzenia NIK o braku analizy w zakresie kosztów przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym przed wydaniem decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. należy ponownie podkreślić charakter tych decyzji - określały one jedynie zakres czynności, do realizacji, których zobowiązani byli ich adresaci – pozostawiając kwestię ustalenia trybu, formy, a w konsekwencji także kosztów ich realizacji właściwym ministrom, wprost wskazanym w obu decyzjach. Zgodnie z przyjętym założeniem, które znalazło odzwierciedlenie w przepisach ustawy covidowej, wydawane przez Prezesa Rady Ministrów polecenia wskazują jedynie zakres czynności które należy podjąć, pozostałe kwestie pozostawiając na poziomie relacji cywilnoprawnych pomiędzy ministrem a adresatem polecenia. W tym miejscu ponownie należy odwołać się do pytania zawartego w zdaniu odrębnym zgłoszonym do uchwały Kolegium NIK 14/2021 „jakie rzeczowe znaczenie miało oszacowanie (albo nieoszacowanie) kosztów wyborów, które dla bezpieczeństwa państwa winny się odbyć niezależnie od pojawiających się trudności i to w warunkach dotąd niespotykanych). Ponownie

należy wskazać także, że przepisy ustawy covidowej nie zawierały jakichkolwiek postanowień obligujących którykolwiek z organów wydających decyzje w jej trybie, do uprzedniego posiadania wstępnego oszacowania kosztów ich wydania.

IV. Wyniki kontroli NIK wskazują również na potencjalne drobne uchybienia formalne dotyczące procedowania decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. W tym aspekcie należy przede wszystkim wskazać, iż przyjęty przez KPRM sposób działania w przedmiotowych sprawach nigdy nie został zakwestionowany ani przez adresatów tych poleceń (którzy nie podnosili zarzutu naruszenia czynnego udziału strony, zgodnie z przysługującym stronie prawem), ani też przez sądownictwo administracyjne. Ponownie należy podkreślić, iż nie należy dokonywać oceny trybu procedowania tych decyzji w oderwaniu od panujących ówczesnie warunków oraz nie uwzględniając presji upływu czasu (gdyż, co stanowczo należy podnieść, upływ czasu był uzależniony od terminów określonych w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczających termin wyborów). Odstąpienie do niektórych proceduralnych czynności nastąpiło z uwagi na konieczność pilnego wydania przedmiotowych decyzji oraz wysoką dynamikę działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w początkowym okresie pandemii COVID-19. Nie spowodowało także jakichkolwiek negatywnych skutków dla adresatów tych decyzji.

Z wyrazami szacunku

Michał Dworczyk
Minister - Członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów