



MINISTER AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH

DKA.D.091.10.2020.2021

IK: 591929

Warszawa, 07 maja 2021 r.

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
ul. Filtrowa 57  
02 – 056 Warszawa

**Szanowny Panie Prezesie,**

w związku z Informacją o wynikach kontroli – *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP*, przekazanej do Ministerstwa Aktywów Państwowych w dniu 23 kwietnia 2021 r. (dalej: „Informacja o wynikach kontroli”) na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.) przedstawiam poniższe stanowisko.

#### STANOWISKO

Należy podkreślić, że do dnia 9 maja 2020 r.<sup>1</sup> nie istniały żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego przyznające Ministrowi Aktywów Państwowych kompetencje w zakresie organizowania czy finansowania wyborów, a jednocześnie kompetencje w tym zakresie pozostawały w gestii Państwowej Komisji Wyborczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 z późn. zm.). Jak wskazuje NIK:

- **PKW była stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów** (str. 25)
- **PKW po sporządzeniu listy kandydatów, zarządzała wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewniała dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie** (str. 25).

Jednocześnie NIK podkreśla, że Ministerstwo Aktywów Państwowych:

- **nie otrzymało udokumentowanych odpowiedzi na wskazane pisma** na pisma z 20 kwietnia 2020 r. do Ministra Finansów i 21 kwietnia 2020 r. do Prezesa RM o **zabezpieczenie środków**

---

<sup>1</sup> Dzień wejścia w życie ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

*na przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym oraz wskazanie źródła pokrycia kosztów związanych z realizacją przedmiotowej decyzji (str. 36).*

Podpisanie umowy bez zabezpieczenia środków finansowych na jej realizację w dniu jej zawarcia skutkowałoby odpowiedzialnością na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 z późn. zm.) z tytułu zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym. Nieuwzględnienie tej okoliczności przez NIK, powoduje wskazanie na nieprawidłowości w działaniu MAP polegającej na nie zawarciu umowy z PP SA, w sytuacji, gdy zawarcie takiej umowy stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz działanie bez podstawy prawnej. Dziwi to tym bardziej, że Najwyższa Izba Kontroli dostrzegała ten problem zauważając:

*„Nie można bowiem odmówić słuszności twierdzeniu, że wykonanie polecenia przez Ministra i dokonanie refundacji na rzecz PP S.A. mogłoby wiązać się z ryzykiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych”<sup>2</sup>.*

Ministerstwo Aktywów Państwowych podejmowało takie działania, jakie mieściły się w granicach obowiązujących przepisów prawa a jednocześnie podejmowało szereg czynności przygotowawczych, które umożliwiłyby sprawne i szybkie działanie w sytuacji projektowanej zmiany stanu prawnego.

Przygotowanie wyborów powszechnych na Prezydenta RP z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego było niestandardowym i złożonym organizacyjnie przedsięwzięciem zdeterminowanym ograniczonym czasem, rozwijającą się pandemią COVID-19 oraz prowadzonym przez Senat RP procesem legislacyjnym nad ustawą *o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r.*

Wagę tych okoliczności doceniono w zdaniu odrębnym<sup>3</sup> złożonym przez Tadeusza Dziubę Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Członka Kolegium do uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli<sup>4</sup>.

W swoim zdaniu odrębnym słusznie wskazuje, że *Oddalenie zastrzeżeń jest następstwem pominięcia lub niedocenienia przez większość kolegium NIK realiów ówczesnej sytuacji.* Wskazuje jednocześnie, że podstawowym błędem tego postępowania kontrolnego było zignorowanie istotnych okoliczności stanu faktycznego, m.in. konieczności skutecznego zorganizowania ogłoszonych wyborów prezydenckich, by nie doprowadzić do kryzysu konstytucyjnego w warunkach rozwijającej się epidemii, nieprzygotowanie aparatu wyborczego do zorganizowania w skali powszechnej i w nadzwyczajnych warunkach wyborów wyłącznie korespondencyjnych, obstrukcja Senatu RP przy przygotowaniu niezbędnych rozwiązań systemowych, dynamiczne zmiany sytuacji pociągające za sobą potrzebę nie rutynowego współdziałania różnych instytucji państwa. Należy podzielić stwierdzenie, że pominięcie tych i innych okoliczności wypacza obraz sytuacji i prowadzi nieuchronnie do nietrafnych ocen i stwierdzeń przedstawionych w Informacji.

---

<sup>2</sup> Uchwała Nr 15/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienie pokontrolnego przekazanego za pismem z 12 kwietnia 2021 r. znak KPK-KPO.000.012.2021 str. 8.

<sup>3</sup> *Zdanie odrębne do uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez MAP do wystąpienia po kontroli D/20/502 z 5 kwietnia 2021 r.*

<sup>4</sup> Uchwała Nr 15/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienie pokontrolnego przekazanego za pismem z 12 kwietnia 2021 r. znak KPK-KPO.000.012.2021.

## UZASADNIENIE

### 1. Brak zawarcia przez Ministerstwo Aktywów Państwowych umowy z Poczta Polska S.A.

Mimo przedstawienia przez Ministerstwo Aktywów Państwowych w dniu 29 stycznia 2021 r. szerokiego uzasadnienia, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała poprzedni wniosek i w Informacji o wynikach kontroli wskazuje, że *Minister AP nie zawarł z PP S.A. umowy określającej niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym (...). Jakkolwiek Minister AP wielokrotnie zapewniał PP S.A. o gotowości podpisania umowy, to zapewnienia te świadczą o nierzetelnej i niekonsekwentnej współpracy, bowiem wraz z nimi Minister AP nie komunikował PP S.A. swoich wątpliwości prawnych lub faktycznych co do możliwości zawarcia z nią umowy ani nie wskazywał na możliwe ryzyko niepodpisania umowy dotyczącej refundacji kosztów. Zdaniem NIK, działania Ministra AP w powyższym zakresie były nierzetelne a negatywne skutki jego zaniechań poniosła PP S.A.* (str. 9 oraz podobnie na str. 12 – 13, 15, 27, 29, 34 – 37).

Stanowisko NIK budzi wątpliwości i wykazuje rozbieżność z szeregiem okoliczności, na które wskazuje sam NIK w Informacji o wynikach kontroli. W szczególności omawiane zastrzeżenie nie uwzględnia wniosku NIK wskazanego na str. 27 Informacji o wynikach kontroli *Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie dopiero z dniem 9 maja 2020 r. a zatem nie mogła stanowić podstawy prawnej działania administracji rządowej.*

W Ministerstwie Aktywów Państwowych podjęto wszelkie możliwe działania w celu prawidłowej realizacji zadania określonego w decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i przygotowania projektu umowy z PP SA, która w pełni zabezpieczyłaby interes Skarbu Państwa. W celu wykonania zadania określonego w decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. jeszcze w trakcie procedowania w Senacie ustawy z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., z uwagi na czas ograniczony ogłoszoną datą wyborów, w MAP podjęto rozmowy mające na celu przygotowanie projektu umowy z Poczta Polska S.A. Należy podkreślić, że z uwagi na trwający proces legislacyjny, rozmowy na temat potencjalnej umowy miały wstępny oraz wielowariantowy charakter.

W okresie 14 dni roboczych, liczonych od 17 kwietnia 2020 r. do 7 maja 2020 r., przedstawiciele Ministerstwa podjęli szereg czynności mających na celu przygotowanie umowy, w tym prowadzili konsultacje z Prokuratorem Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „PG RP”), Urzędem Komunikacji Elektronicznej oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, których wymagał charakter umowy.

W związku z powyższym, nie można zgodzić się z oceną NIK, że współpraca MAP z PP SA była w tym zakresie nierzetelna i niekonsekwentna, skoro MAP dołożono należytej staranności wymaganej w zaistniałym stanie faktycznym.

Istniały wątpliwości prawne, co do możliwości zawarcia umowy oraz jej ewentualnego zakresu, gdyż nie obowiązywały wówczas jeszcze żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego przyznające Ministrowi Aktywów Państwowych kompetencje w zakresie organizowania czy finansowania wyborów, a jednocześnie kompetencje w tym zakresie pozostawały w gestii Państwowej Komisji Wyborczej na

podstawie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 z późn. zm.). Na powyższą okoliczność, bezpośrednio wskazuje NIK, stwierdzając na str. 25 Informacji, że *W dniu wydania ww. decyzji obowiązywały przepisy Kodeksu wyborczego, zgodnie z którymi w tym czasie:*

1. *PKW była stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157§ 1);*
2. *KBW zapewniało obsługę PKW, komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach (...);*
3. *wybory Prezydenta RP przeprowadzały: PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze (art. 294 § 1);*
4. *PKW po sporządzeniu listy kandydatów, zarządzała wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewniała dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzania głosowania w obwodzie (art. 307).*

*W dacie wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r. nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która wyłączałaby stosowanie powyższych przepisów Kodeksu wyborczego.*

W świetle powyższego należy również zauważyć, iż ewentualna umowa mogłaby dotyczyć jedynie samego finansowania działań Poczty Polskiej S.A. działającej bezpośrednio na podstawie decyzji, gdyż MAP nie posiadał kompetencji do określania w umowie jakichkolwiek warunków czy zasad realizacji decyzji. Takie kompetencje nie zostały mu wówczas przyznane żadnym aktem prawnym.

Prace nad projektem umowy prowadzone były w sytuacji, gdy nie była jeszcze znana ostateczna treść przepisów określających zasady i sposób przeprowadzenia wyborów, a jednocześnie tło sporu politycznego wokół organizacji wyborów na Prezydenta RP w 2020 r., doprowadziło do wydłużonego procesu legislacyjnego w Senacie, która to okoliczność nie została uwzględniona przez NIK. Brak jednomyślności obu Izb Parlamentu, co do konieczności przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w konstytucyjnym terminie utrudniał prace nad projektem umowy i spowodował, że do 8 maja 2020 r. umowa z PP SA nie została zawarta. Jednocześnie projekt umowy z PP SA nie został zaakceptowany formalnie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, jak również nie uzyskał pozytywnej opinii prawnej PG RP. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wyrażała swoje opinie oraz wskazywała na zalecenia odnośnie kształtu umowy z PP SA jednakże nie zaakceptowała w sposób formalny projektu umowy negocjowanego przez MAP z PP SA.

Podkreślić również należy, brak zabezpieczenia środków finansowych na realizację decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. mimo wystąpienia przez MAP, ze stosownym pismem w tym zakresie. Jak wskazuje NIK, *Minister AP wystąpił 20 kwietnia 2020 r. do Ministra Finansów i 21 kwietnia 2020 r. do Prezesa RM 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 (...) 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.(...) **Ministerstwo nie otrzymało udokumentowanych odpowiedzi na wskazane pisma** (str. 36).*

Podpisanie umowy bez zabezpieczenia środków finansowych na jej realizację w dniu jej zawarcia skutkowałoby odpowiedzialnością na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych z tytułu zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym. Trudno zatem zgodzić się z zarzutami NIK dotyczącymi nie zawarcia umowy w sytuacji, gdy sam NIK zauważa, że jej zawarcie mogłoby stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto należy zaznaczyć, że w dniu 30 grudnia 2020 r. Krajowe Biuro Wyborcze zawarło z Poczta Polska S.A. umowę o rekompensatę, w wyniku której w dniu 31 grudnia 2020 r. spółce została wypłacona kwota 53.205.344,65 zł, tytułem rekompensaty podmiotom, 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 (pismo Krajowego Biura Wyborczego z dnia 7 stycznia 2021 r. nr ZF-071-19 /20 przedłożone w załączeniu do stanowiska Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 29 stycznia 2021 r.).

## 2. Przyjęcie założenia powstania projektu decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020. w Ministerstwie Aktywów Państwowych

W uchwale nr 15/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego wskazano, że:

*w wystąpieniu pokontrolnym nie stwierdzono, że powstałe w Ministerstwie projekty były tożsame z wersjami ostatecznymi decyzji. Nie skonstatowano również, że Minister w jakikolwiek sposób akceptował ostateczne wersje decyzji, czy też, że miał na nie decydujący bądź determinujący wpływ. Przeciwnie, stosownie do ustaleń kontroli w wystąpieniu pokontrolnym odnotowano zaistnienie różnic pomiędzy poszczególnymi wersjami projektów, a także od finalnej wersji decyzji (str. 4).*

Mimo powyższego Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli wskazuje, że „MAP przygotowało, a następnie przekazało do KPRM projekty obu decyzji” (str. 21).

Wniosek Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z którym projekt decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020. powstał w Ministerstwie Aktywów Państwowych, jest nieprawidłowy i nie znajduje uzasadnienia w materiale dowodowym zebrany w toku kontroli NIK. Jak wskazuje NIK na str. 8 Informacji o wynikach kontroli „decyzje (...) zostały sporządzone w oparciu o projekty przygotowane w MAP”. Po raz kolejny podkreślenia wymaga, że MAP przygotowało jedynie wstępny rys (szkic) ewentualnej decyzji, który miał charakter roboczej propozycji, będącej elementem dyskusji prowadzonej między pracownikami instytucji zaangażowanych w proces, w trudnym okresie pandemii i niepewności prawnej co do ostatecznych podstaw organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r. Szkic ten, został przekazany w trybie roboczym do Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: „KPRM”), gdzie miał być poddany analizie pod kątem ewentualnego wykorzystania tego instrumentu prawnego przy organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r.

Nie przedstawiono żadnych dowodów wskazujących na dokonanie jakiegokolwiek akceptacji treści przedmiotowej decyzji przez MAP. W toku prowadzonej kontroli, w przedstawianych wyjaśnieniach MAP

wielokrotnie wskazywało, że nie dokonywano żadnych dalszych konsultacji prawnych dotyczących tych decyzji. Dodatkowo całkowicie niezrozumiałą jest zarzut wskazujący, że (...) 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 (str. 6). Próba czynienia MAP zarzutu nieprzeprowadzenia analiz co do możliwości prawnych i organizacyjnych wykonania tej decyzji, jednoznacznie wskazuje, że w MAP nie opracowano przedmiotowej decyzji, a co za tym idzie nie doszło do jakichkolwiek nieprawidłowości w tym zakresie. Wskazać należy, że żaden przepis prawa ani sama decyzja nie dawała MAP jakiegokolwiek kompetencji związanej z zakresem przedmiotowym decyzji czy jej wykonalnością. Wszelkie kompetencje MAP ograniczone były wyłącznie do sfinansowania kosztów wykonania decyzji.

### 3. Niewystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie środków z rezerw budżetu państwa oraz przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na sfinansowanie kosztów realizacji wyborów korespondencyjnych

Jak zaznaczono wyżej, NIK wskazuje, *Minister AP wystąpił 20 kwietnia 2020 r. do Ministra Finansów i 21 kwietnia 2020 r. do Prezesa RM 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 (...) 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.(...) **Ministerstwo nie otrzymało udokumentowanych odpowiedzi na wskazane pisma** (str. 36).*

Jednocześnie NIK podnosi, że *Minister AP nie występował do Prezesa RM o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz nie występował o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19* (str. 13 oraz podobnie str. 36).

Przede wszystkim należy w tym miejscu wyjaśnić, że przez „przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19” rozumieć należy formalne wystąpienie dysponenta o środki, tj. przedstawienie podpisanego wniosku o zasilenie rachunku zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie procedurami. Realizacja takiego wniosku oznaczałaby fizyczne przekazanie środków na rachunek MAP celem sfinansowania zadania. Z uwagi na fakt, braku udokumentowanej odpowiedzi na pisma MAP z 20 kwietnia 2020 r. do Ministra Finansów oraz 21 kwietnia 2020 r. do Prezesa RM o zabezpieczenie środków na przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym oraz nie zawarcia umowy z PP S.A., nie powstało jednocześnie zadanie wymagające finansowania, co z kolei przesądziło o braku podstawy do wystosowania przez MAP wniosku o zasilenie rachunku.

### 4. Niekwestionowanie przez Ministerstwo Aktywów Państwowych kosztów przedłożonych przez Poczta Polską S.A.

Mimo przedstawienia przez Ministerstwo Aktywów Państwowych w dniu 29 stycznia 2021 r. wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli wskazuje, że *W MAP dokonano weryfikacji planowanych przez PP S.A. kosztów przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Jednakże, pomimo niezakwestionowania tych kosztów i przeprowadzenia konsultacji z PG RP, UKE oraz uzgodnienie z PP S.A., Minister AP nie podpisał umowy* (str. 12 oraz podobnie str. 35).

Należy nie zgodzić się z wnioskiem NIK, że MAP nie zakwestionował przedkładanych przez PP SA w kwietniu 2020 r, kosztorysów organizacji przez PP SA wyborów w trybie korespondencyjnym, czy też pojawiającego się stwierdzenia o „dokonaniu” weryfikacji kosztów przedłożonych przez PP SA. Wielokrotnie analizowano kosztorys przedłożony przez PP SA jednak nigdy ostatecznie nie zaakceptowano tych kosztów.

NIK nie wskazuje żadnych dowodów na poparcie swojej tezy poza daleko idącymi domniemaniami i wywodem zaakceptowania kosztów z okoliczności wystąpienia o opinię do podmiotów zewnętrznych (UKE, UOKiK, PG RP). Należy zauważyć, że uznanie faktu wystąpienia o opinię do podmiotu zewnętrznego za zweryfikowanie kosztów jest zbyt daleko idącym domnianiem.

NIK nie zauważa również – co wielokrotnie było podkreślane przez MAP – że koszty takie nigdy nie zostały ostatecznie zweryfikowane, a zagadnienie powyższe było omawiane na spotkaniach roboczych. MAP zorganizowało 6 maja 2020 r. spotkanie z przedstawicielami PP SA w sprawie przekazanych kosztorysów, na którym przedstawiono dodatkowe uwagi i zastrzeżenia Ministerstwa do wstępnego kosztorysu i przedstawionych przez PP SA kategorii kosztów. Po przekazaniu tych uwag i zastrzeżeń, PP SA nie przedstawiła szczegółowych kosztorysów uwzględniających owe uwagi i zastrzeżenia, co umożliwiłoby prowadzenia dalszych weryfikacji w tym zakresie.

#### 5. Zaakceptowanie przez MAP wzorów pakietów wyborczych oraz zatwierdzenie ich do druku przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A.

Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli wskazuje, że *w MAP niezwłocznie, we współpracy z PWPW S.A. oraz PP S.A., opracowano wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy* (str. 15 oraz 39). Jednocześnie NIK wysnuwa niezasadny i zbyt daleko idący wniosek, że *działania Ministra AP w zakresie akceptacji wzoru pakietu wyborczego były nie tylko pozbawione podstawy prawnej, ale także nierzetelne ze względu na niedochowanie należytej staranności w trwającym procesie legislacyjnym* (str. 39).

Podstawą takiego twierdzenia NIK jest okoliczność, że *w dniu 17 kwietnia 2020 r. Podsekretarz Stanu w MAP zawiadomił Prezesa Zarządu PWPW S.A., że nie zgłasza uwag (po uprzednim uzgodnieniu z Sekretarzem PWK) do ustaleń w sprawie wzoru elementów przyszłych pakietów wyborczych, a także wzoru graficznych elementów przyszłych pakietów wyborczych. Według wyjaśnień członka Zarządu PWPW S.A., Spółka uznała, że informacja stanowi ostateczne potwierdzenie wzorów dokumentów zleconych do druku przez PWPW S.A.* (str. 57).

Wyjaśnienia MAP w tym zakresie zostały nieuwzględnione przez NIK, a wysunięty wniosek stanowi niepopartą w dowodach swobodną interpretację i nie uwzględnia niżej wymienionych okoliczności:

- a) **MAP nigdy nie zaakceptował do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z Państwową Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A.** (dalej: „PWPW SA”), co niejednokrotnie podnoszone było w przedstawionych w toku kontroli wyjaśnieniach. MAP podjęło działania zmierzające do przygotowania projektów aktów normatywnych, w tym projektu rozporządzenia, który miał zostać wydany na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3 ust. 9 (wzory związane z pakietem wyborczym) ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Mając na względzie ówczesny stan prawny oraz fakt, że powyższa ustawa nie weszła jeszcze w życie – przedmiotem działań było zatem wyłącznie opracowanie wstępnego projektu aktu normatywnego, wraz ze stosownymi załącznikami.
- b) Przygotowany roboczy projekt rozporządzenia wraz z załącznikami, nie był wersją ostateczną, ani tym bardziej obowiązującym aktem prawnym. Przepisy przedmiotowego rozporządzenia, w tym kształt załączników, mogłyby ulec dalszym zmianom uwzględniającym zaistniałe okoliczności w trybie uzgodnień przewidzianymi przepisami prawa.
- c) W przypadku wskazanej delegacji ustawowej, projektowany akt prawny był wstępnie konsultowany między innymi z PWPW S.A., jako podmiotem posiadającym wiedzę specjalistyczną w zakresie poligrafii i zabezpieczeń dokumentów. Z tego też względu konsultacje robocze dotyczyły w szczególności aspektów technicznych wzoru dokumentów wyborczych oraz zabezpieczenia karty wyborczej. Powyższe konsultacje robocze nie były nigdy akceptacją przygotowanych projektów załączników do druku. MAP nie mogło udzielić takiej akceptacji bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami, kształt projektu rozporządzenia mógł ulec zmianie w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych przeprowadzanych zgodnie z przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów.
- d) Przywoływany przez NIK mail (str. 57) dotyczył wyłącznie ustalenia treści załączników do rozporządzenia, jako wkładu do projektu i podstawy do późniejszych prac legislacyjnych.
- e) MAP nie miał żadnego wpływu na to, jak inne podmioty odbierały korespondencję z MAP i jakie na jej podstawie podejmują działania, szczególnie gdy podmioty te działają niezależnie i podejmują samodzielnie decyzje na podstawie swojej wiedzy i kompetencji.

Jak wskazano powyżej zasadnicze prace nad projektem przedmiotowego rozporządzenia na tym etapie jeszcze się nie rozpoczęły, a prowadzone działania były wyłącznie roboczymi ustaleniami z podmiotami, które posiadały wiedzę merytoryczną w zakresie projektowanej regulacji.

Przekazana w toku kontroli korespondencja oraz wyjaśnienia w tym zakresie wskazują na uzgodnienia w zakresie aspektów technicznych przygotowywanych do druku pakietów wyborczych. **W żaden sposób nie stanowią jednak akceptacji lub wydaniu polecenia drukowania pakietów wyborczych.**

Sformułowanie "nie zgłasza uwag" nie może zostać uznane za równoznaczne z terminem "akceptuje". Świadczy o tym wykładnia językowa terminu akceptować – przez co rozumie się „uznanie czegoś, aprobatę, potwierdzenie czegoś, pogodzenie się z czymś, czego nie można zmienić, uznanie czyichś cech postępowania za zgodnym z oczekiwaniami, a także **formalna zgoda na jakieś działania, zwykle**



**wyrażona podpisem na odpowiednim dokumencie i niekoniecznie wynikająca z ich pozytywnej oceny”** (Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, pod red. Mirosława Bańki, Warszawa 2000, s. 12.).

Należy zwrócić również uwagę, że powszechnie przyjęte w organach administracji publicznej oraz w przedsiębiorstwach praktyki pracy nad dokumentami oraz ich obiegu nie pozwalają uznać, że brak zgłoszenia uwag do danego dokumentu należy poczytywać za jego akceptację. Ta bowiem wymaga wykonania szeregu czynności materialno-technicznych (zgodnych także z wewnątrznie przyjętymi regulaminami), które charakteryzują się wysokim stopniem sformalizowania oraz przede wszystkim podpisem osoby akceptującej finalną formę dokumentu także w przypadku prac nad dokumentem w wersji elektronicznej. Również brak użycia w korespondencji mailowej typowych dla przyjętego zwyczajowo procedowania dokumentów sformułowania „akceptuję” czy „zaakceptowano” jednoznacznie wskazuje, że takiej akceptacji w omawianym przypadku nie było.

#### 6. Brak wydania pięciu rozporządzeń przez Ministra Aktywów Państwowych

Mimo przedstawienia przez Ministerstwo Aktywów Państwowych w dniu 29 stycznia 2021 r. szczegółowych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała poprzedni wniosek i w Informacji o wynikach kontroli wskazuje, że *Minister Aktywów Państwowych nie wydał pozostałych pięciu z sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów w dniu wejścia w życie tej ustawy. Naruszało to postanowienia § 127 załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest wydawane.*

Ministerstwo Aktywów Państwowych opracowało projekty wszystkich aktów normatywnych oraz prowadziło wstępne konsultacje robocze związane z wyżej wskazanymi projektowanymi rozwiązaniami. Konsultacje takie są standardowym działaniem administracji rządowej w sytuacji, gdy nie ma jeszcze podstawy prawnej do prowadzenia uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i uzgodnień określonych przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013 r. poz. 979), gdyż brak jest ostatecznej wersji aktu prawnego stanowiącego podstawę prawną wydania przedmiotowych rozporządzeń, a jednocześnie wiadomo, że dany minister będzie miał bardzo krótki okres na wydanie aktów wykonawczych do ustawy. Na tym etapie zakończone zostały prace nad projektami rozporządzeń wskazanych w lit. a tiret 2 – 5 wyżej.

Prace w zakresie projektu rozporządzenia wskazanego w lit. a. tiret 1, zakończyły się na etapie uzgodnienia jego treści z Państwową Komisją Wyborczą, do czego zobowiązywał przepis projektu ustawy upoważniający do wydania omawianego rozporządzenia i konsultacjach wzorów z PWPW SA, jako podmiotem kontrolowanym przez Skarb Państwa i posiadającym wiedzę specjalistyczną w zakresie poligrafii i zabezpieczeń dokumentów.

Zauważać przy tym trzeba, że w wystąpieniu pokontrolnym NIK oceniło pozytywnie współpracę przy opracowywaniu projektów aktów wykonawczych:

*„NIK ocenia pozytywnie współpracę przy opracowywaniu projektów aktów wykonawczych z podmiotami właściwymi w ramach zakresu upoważnienia ustawowego, tj. Ministrem Zdrowia i PKW”<sup>5</sup>.*

Jedynym rozporządzeniem, które zostało wydane przez Ministra Aktywów Państwowych, które weszło w życie 9 maja 2020 r., było rozporządzenie wydane na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. 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 Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 828). Prace nad przedmiotowym rozporządzeniem musiały być kontynuowane, bowiem zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 spis wyborców w danej gminie wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany był do przekazania operatorowi wyznaczonemu 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.

Odnosząc się do stanowiska, że niewydanie pięciu rozporządzeń przez Ministra Aktywów Państwowych stanowiło naruszenie § 127 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), należy zauważyć, że wskazany wyżej przepis stanowi, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Konsultacje robocze projektów regulacji prowadzone przez MAP były działaniami, które stanowiły wypełnienie obowiązku prawnego wynikającego z § 127 Zasad techniki prawodawczej, w sytuacji, gdy przewidywany okres na wydanie aktów będzie bardzo krótki. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że NIK w swoim Wystąpieniu nie przedstawił dogłębnej analizy innych, obowiązujących przepisów Zasad techniki prawodawczej w tym zakresie. Wskazać należy chociażby przepis § 128 ust. 1, zgodnie z którym rozporządzenie można wydać po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Pragnę zauważyć, że ustawa została ogłoszona 8 maja 2020 r. (weszła w życie 9 maja 2020 r.) i dopiero z tą datą możliwe było rozpoczęcie procesu legislacyjnego nad projektami rozporządzeń w trybie przewidzianym w Regulaminie pracy Rady Ministrów (uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i opiniowanie). Mając na względzie, że wybory miały odbyć się 10 maja 2020 r. i w tym terminie się nie odbyły, prowadzenie jakichkolwiek, dalszych prac legislacyjnych nad projektami omawianych rozporządzeń było pozbawione jakichkolwiek podstaw prawnych, co zresztą zauważyło NIK w wystąpieniu pokontrolnym:

*„dostrzegając jednocześnie faktyczną bezprzedmiotowość kontynuacji prac (wydawanie następných rozporządzeń) – w świetle okoliczności, że ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r. a decyzja polityczna sankcjonowała odstąpienie od organizacji wyborów na Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.”<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 8 stycznia 2021, str. 28

<sup>6</sup> wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 8 stycznia 2021, str. 16-17

W opinii MAP, to działanie przeciwne, czyli prowadzenie uzgodnień międzyresortowych i zaangażowanie wielu podmiotów do pracy nad projektami aktów prawnych, które jak było już wiadomo będą bezprzedmiotowe, świadczyłyby o działaniu nierzetelnym, gdyż angażowałoby środki na działania całkowicie zbędne i prowadzące do wydania aktów prawnych, które nigdy nie miałyby zastosowania.

**Z poważaniem**

**Z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych**

**Tomasz Trautsołt**

Dyrektor Generalny

*dokument podpisany elektronicznie*

591929.1765265.1464278