



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.411.001.01.2020

Maciej Biernat
Prezes Zarządu

Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.
ul. R. Sanguszki 1
00-222 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. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. ¹ , ul. R. Sanguszki 1, 00-222 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Biernat, Prezes Zarządu Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie i podstawy działań PWPW S.A. w związku z poleceniem organizacji wyborów na urząd Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Realizacja zadań wynikających z decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak: BPRM.4820.2.4.2020 ² . Koszty i finansowanie zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020.
Okres objęty kontrolą	Od 5 lutego 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, o ile mają one związek z kontrolowaną działalnością.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Artur Kozłowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/38/2020 z 10 lipca 2020 r. 2. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/37/2020 z 10 lipca 2020 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-4)

¹ Dalej: PWPW S.A. lub Spółka.

² Dalej: decyzja BPRM.4820.2.4.2020.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. podjęła niezbędne działania przygotowawcze i organizacyjne, zmierzające do wykonania polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, w sprawie realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, w związku z przygotowaniem wyborów korespondencyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Działania te polegały m.in. na: przygotowaniu i przekazaniu projektu umowy, która miała być zawarta pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵ a PWPW S.A. na realizację zadań określonych w ww. decyzji, podjęciu przez Zarząd uchwał określających zasady ich wykonania, a także na przeprowadzeniu działań organizacyjnych umożliwiających ich realizację. Ponadto, PWPW S.A. wykonała polecenie zawarte w ww. decyzji, dochowując należytej staranności w zakresie: wyboru podwykonawcy, zapewnienia bezpieczeństwa produkcji, odbioru i dostarczenia przedmiotu zamówienia⁶.

Zadanie zawarte w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 było sformułowane w sposób ogólnikowy, a jego realizacja wymagała od PWPW S.A., jako strony tej decyzji, wystąpienia o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia⁷. Zaniechanie przez Spółkę działań w celu uzyskania jednoznacznego określenia zadań i obowiązków PWPW S.A., należy ocenić negatywnie. Doprecyzowanie zadania mogło nastąpić również w umowie z Ministrem, która uregulowałaby szczegółowo sposób realizacji i finansowania zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020⁸. Umowa ta nie została jednak zawarta, przy czym niepodpisanie umowy nie wynikało z przyczyn leżących po stronie Spółki. NIK nie podzieliła przy tym stanowiska, zgodnie z którym podpisanie umowy pomiędzy Ministrem a Spółką stało się bezprzedmiotowe, w związku z faktem zawarcia umowy pomiędzy Poczta Polska S.A. a PWPW S.A. Ze zgromadzonych w trakcie kontroli dowodów wynika, że stosunek prawny, który zaistniał pomiędzy Poczta a Spółką, nie mógł zwolnić Ministra z obowiązku wykonania wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 polecenia zawarcia umowy z PWPW S.A.

W konsekwencji powyższych zaniechań, tj. niepodpisania przez Ministra umowy z PWPW S.A. oraz niewystąpienia przez Spółkę do organu który wydał decyzję BPRM.4820.2.4.2020 o jej doprecyzowanie:

- PWPW S.A. realizowała, nałożone na nią ww. decyzją, zadanie bez określenia szczegółowych warunków jego wykonania, co skutkowało pojawianiem się wątpliwości dotyczących zakresu działań do wykonania przez Spółkę⁹,
- PWPW S.A. zrealizowała zadanie wydrukowania pakietów wyborczych¹⁰ oraz dostarczyła je do podmiotów wskazanych przez Poczta Polska S.A., finansując wszystkie związane z tym koszty z własnych środków, mimo że nie posiadała gwarancji, że poniesione koszty zostaną jej zwrócone,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej również jako Minister.

⁶ Obowiązek dostarczenia wydrukowanych elementów pakietów wyborczych nie wynikał wprost z decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Jego podstawą był stosunek prawny istniejący pomiędzy Poczta Polska S.A. (dalej również jako PP S.A. lub Poczta) a PWPW S.A., powstały wskutek przyjęcia zlecenia PP S.A.

⁷ Uprawnienie w powyższym zakresie wynikało odpowiednio z art. 111 § 1 i art. 113 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa). Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

⁸ Zawarcie takiej umowy przewidywała decyzja BPRM.4820.2.4.2020. Należy przy tym zauważyć, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawuje nadzór właścicielski Skarbu Państwa nad PWPW S.A.

⁹ Dotyczących m.in.: liczby pakietów, które powinny zostać wydrukowane, ich wyglądu, czasu realizacji.

¹⁰ Na pakiet wyborczy składa się: karta do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania.

- ryzyko związane z wykonywaniem zadania w warunkach niepewności co do jego szczegółowych warunków, zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów w całości zostało scedowane na PWPW S.A.,
- do dnia zakończenia kontroli PWPW S.A. nie odzyskała własnych środków w wysokości 4,65 mln zł brutto¹¹, wydatkowanych na wydruk i dostarczenie elementów pakietów wyborczych oraz działania z tym związane.

NIK zwraca ponadto uwagę na fakt, że obowiązujące przepisy nie określały wzoru poszczególnych elementów pakietu wyborczego¹². Zarząd PWPW S.A., podejmując decyzję o skierowaniu ich do druku, przyjął tym samym na Spółkę ryzyko, że w przypadku ewentualnych zmian w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów załączników graficznych, będących skutkiem trwającego procesu legislacyjnego, może być niezbędne ponowne wydrukowanie części lub całości elementów pakietów wyborczych. NIK zauważa również, że w trakcie realizacji zadania cały czas występowały wątpliwości dotyczące liczby elementów pakietów wyborczych, których wydruk należało zapewnić. Wątpliwości te powinny zostać rozstrzygnięte poprzez wystąpienie do organu, który wydał decyzję, o jej doprecyzowanie lub w ramach umowy pomiędzy PWPW S.A. a Ministrem¹³, a nie tylko w drodze roboczych uzgodnień.

Ze względu na niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁴, PWPW S.A. pokryła wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020 ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, należy ocenić negatywnie z punktu widzenia gospodarności. Jakkolwiek Spółka nie mogła uchylić się od realizacji ww. decyzji ze względu na nadany jej rygor natychmiastowej wykonalności¹⁵, a działając w zaufaniu do organów Państwa Zarząd PWPW S.A. miał prawo zakładać, że zgodnie z treścią decyzji sfinansowanie kosztów jej realizacji nastąpi z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister, to Spółka powinna była dążyć do formalnego doprecyzowania warunków i zakresu realizowanych zadań oraz zabezpieczenia środków na ich wykonanie. W konsekwencji, pomimo że Zarząd PWPW S.A. podejmował działania na rzecz odzyskania kosztów poniesionych na wykonanie decyzji BPRM.4820.2.4.2020, w tym uzyskania rekompensaty¹⁶, okazały się one nieskuteczne¹⁷. Spółka, pomimo upływu ponad pół roku od zakończenia realizacji zadania, nie odzyskała środków własnych, przeznaczonych na pokrycie kosztów jego wykonania, w wysokości 4 646,8 tys. zł brutto.

¹¹ Na taką kwotę PWPW S.A. wyceniła koszty poniesione na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

¹² W związku z uchynieniem dotychczasowych przepisów oraz nie wydaniem nowych. Dopiero w dniu 9 maja 2020 r., na podstawie art. 3 ust. 9 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) wszedł w życie przepis, który upoważniał Ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, do określenia w drodze rozporządzenia wzoru karty do głosowania.

¹³ Przy uwzględnieniu stanowiska Krajowego Biura Wyborczego (dalej również jako KBW), Ministerstwa Aktywów Państwowych (dalej również jako MAP) oraz Poczty Polskiej S.A.

¹⁴ Dalej również jako MSWiA.

¹⁵ Ponadto, biorąc pod uwagę czas potrzebny na „insertowanie” pakietów, dostarczenie ich do wyborców i inne niezbędne działania, wydruk i dostarczenie pakietów Poczcie musiał nastąpić w jak najkrótszym czasie.

¹⁶ Na podstawie 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 (Dz.U. poz. 1493). Ustawa weszła w życie 1 września 2020 r. Fakt ubiegania się o rekompensatę potwierdza, że w ocenie Spółki poniosła ona szkodę/stratę w związku z realizacją tej decyzji.

¹⁷ MSWiA nie udzieliło do dnia zakończenia kontroli odpowiedzi na przesłane w dniu 29 maja 2020 r. pismo PWPW S.A. z prośbą o pomoc w ustaleniu właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa, do którego Spółka mogłaby wystąpić z roszczeniem o pokrycie kosztów wynikających z realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Ministerstwo Finansów, zwracając 22 lipca 2020 r. przesłaną przez PWPW S.A. w dniu 17 czerwca 2020 r. fakturę, poinformowało że nie jest właściwe w sprawie uregulowania płatności. Nie doszło również, do dnia zakończenia kontroli, do podpisania z KBW umowy, która stałaby się podstawą do wypłaty rekompensaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja przez PWPW S.A. zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

Opis stanu faktycznego

1.1. Podstawy prawne i organizacyjne funkcjonowania PWPW S.A.

Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, nad którą nadzór właścicielski sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁸. Zgodnie z § 3 Statutu¹⁹, Spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych w Warszawie. Do Spółki stosuje się w szczególności przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników²⁰, ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych²¹, ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²², ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami²³ oraz postanowienia Statutu. Stosownie do § 15 Statutu organami Spółki są: Zarząd, Rada Nadzorcza, Walne Zgromadzenie. Do kompetencji Zarządu należą wszelkie sprawy związane z prowadzeniem spraw Spółki, nie zastrzeżone przepisami prawa lub postanowieniami Statutu dla Walnego Zgromadzenia lub Rady Nadzorczej (§ 17 ust. 2 Statutu). Rada Nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (§ 31 Statutu). Na podstawie § 6 pkt 6 i 7 Statutu do zadań PWPW S.A. należy m.in.: działalność poligraficzna pozostała, gdzie indziej niesklasyfikowana, w tym produkcja papierów wartościowych, zabezpieczonych dokumentów papierowych, zabezpieczonych dokumentów laminowanych tworzywami sztucznymi oraz zabezpieczonych dokumentów na podłożu syntetycznym (PKD 18.12.Z), działalność usługowa związana z poligrafią i przygotowaniem do druku (PKD 18.13.Z).

(akta kontroli Tom I str. 7-110)

1.2. Decyzja BPRM.4820.2.4.2020 w sprawie zadań PWPW S.A.

Wydanie dwóch decyzji²⁴ w dniu 16 kwietnia 2020 r., polecających Poczcie Polskiej S.A. i PWPW S.A. realizację zadań w nich określonych, zostało poprzedzone przekazaniem do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁵, przez przedstawicieli Ministerstwa Aktywów Państwowych, projektów tych decyzji (w dniu 10 kwietnia 2020 r. dotyczącej PP S.A. oraz w dniu 14 kwietnia 2020 r. dotyczącej PWPW S.A.).

W dniu 15 kwietnia 2020 r. odbyło się spotkanie dotyczące ustaleń związanych z przygotowaniem wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w formie korespondencyjnej. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele MAP, PWPW S.A.,

¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2369), uchylone z dniem 24 marca 2020 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 513).

¹⁹ Statut spółki stanowi załącznik do uchwały nr 122/IX/20 Rady Nadzorczej PWPW S.A. z dnia 20 stycznia 2020 r. – obowiązuje od 4 lutego 2020 r. Statut dostępny pod adresem: http://bjp.pwpw.pl/public/get_file_contents.php?id=496824

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2181, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1526.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 735.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907.

²⁴ Tj. decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w sprawie Poczty Polskiej S.A. oraz BPRM.4820.2.4.2020 w sprawie PWPW S.A.

²⁵ Dalej również jako KPRM.

PP S.A., Poligrafii Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, EDC Expert Direct Communication Sp. z o.o. oraz Prografix Sp. z o.o. Podczas spotkania ustalono m.in., że:

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

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

W dniu 15 kwietnia 2020 r. MAP przekazało KPRM zmodyfikowane, w stosunku do propozycji z 10 i 14 kwietnia 2020 r., projekty decyzji skierowane do PP S.A. oraz PWPW S.A.

(akta kontroli Tom II str. 106-110, 111-242, 243-260, 261-268)

Decyzją BPRM.4820.2.4.2020²⁶ nałożono na PWPW S.A. zadanie polegające na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Jednocześnie w ww. decyzji wskazano ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PWPW S.A. obejmującej realizację powyższego zadania. Finansowanie realizacji zadania obejmować miało koszty poniesione przez PWPW S.A. w związku z realizacją polecenia i nastąpić miało z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z PWPW S.A.). W przypadku odmowy zawarcia przez PWPW S.A. umowy dotyczącej realizacji zadań objętych decyzją BPRM.4820.2.4.2020, decyzja ta stawała się natychmiast wymagalna i stanowiła podstawę do egzekwowania od PWPW S.A. realizacji zawartego w niej polecenia. Materiały wydrukowane przez PWPW SA miały stanowić zasadniczą część pakietu wyborczego, który miał być skompletowany i dostarczony wyborcom przez Poczta Polska S.A. w ramach organizacji wyborów korespondencyjnych²⁷.

(akta kontroli Tom I str. 111-112)

1.3. Określenie szczegółowych wymogów realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020 w kontekście zadań PWPW S.A.

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

²⁶ Została ona wydana na podstawie art. 11 ust. 2, w związku z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.), oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

²⁷ Stosownie do postanowień decyzji BPRM.4820.2.3.2020 z 16 kwietnia 2020 r.

Projekt umowy pomiędzy PWPW S.A. a MSWiA został przekazany przez Prezesa Zarządu Spółki drogą mailową w dniu 21 kwietnia 2020 r. na adres sekretariatu Ministra. Jak wyjaśnił Członek Zarządu PWPW S.A.²⁸, projekt ten obejmował zlecenie PWPW S.A. druku 33 milionów sztuk kart do głosowania, 33 milionów instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania (elementów pakietu wyborczego). Ponadto, zawierał regulacje dotyczące dostarczenia wydrukowanych elementów pakietów wyborczych w odpowiedniej formie do podmiotów wskazanych przez Poczta Polska S.A.²⁹, sposobu określenia wzorów elementów pakietu wyborczego, terminu realizacji, sposobu zabezpieczenia materiałów używanych do wydruku, wynagrodzenia oraz terminu jego zapłaty.

Pomimo wskazania w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jako odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PWPW S.A., oraz roboczego uzgodnienia między stronami warunków realizacji zadania, nie doszło do podpisania umowy z MSWiA na druk i dostarczenie elementów pakietów wyborczych. Jako przyczynę niezawarcia ww. wskazano przyjęcie przez PWPW S.A. zamówienia Poczty Polskiej S.A., które według przedstawicieli Spółki i MSWiA, czyniło podpisanie umowy bezzasadnym. Kwestia ta została szczegółowo omówiona poniżej.

(akta kontroli Tom I str. 271-278, 377-384)

W dniu 24 kwietnia 2020 r. z inicjatywy Poczty Polskiej S.A. wpłynęło do PWPW S.A. „Zamówienie” datowane na 20 kwietnia 2020 r.³⁰ Treść zaproponowanego przez Poczta Polska S.A. Zamówienia była przedmiotem uprzednich uzgodnień służb prawnych obu podmiotów w trakcie telekonferencji przeprowadzonej w dniu 22 kwietnia 2020 r. Autorem treści Zamówienia była Poczta Polska S.A., z zastrzeżeniem postanowień w pkt 2 ppkt 1 i 2 dotyczących przedmiotu zlecenia i sposobu przygotowania materiałów przez wykonawcę ww. Zamówienia, do których wsad merytoryczny został przygotowany przez PWPW S.A., w ramach uzgodnień roboczych projektu.

Zamówienie Poczty Polskiej S.A. obejmowało:

- określenie przedmiotu zlecenia i sposobu przygotowania materiałów przez PWPW S.A. – przedmiotem było dostarczenie przez Spółkę elementów do insertowania wchodzących w skład pakietu wyborczego („Karta do głosowania” i „Oświadczenie o osobistym i tajnym głosowaniu wraz z Instrukcją”)³¹,
- miejsca dostarczenia pakietów oraz harmonogram ich dostarczania wskazanym przez Poczta Polska S.A. podmiotom³²,
- zapis, że wynagrodzenie z tytułu wykonania zlecenia PWPW S.A. rozliczy ze Skarbem Państwa³³,

²⁸ W imieniu Prezesa Zarządu PWPW S.A., wszystkich wyjaśnień udzielał Członek Zarządu PWPW S.A. Piotr Ciompa.

²⁹ Jako operatora zobowiązanego decyzją BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. do realizacji działań polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych.

³⁰ Dalej zwane Zamówieniem.

³¹ Sposób przygotowania materiałów obejmował [...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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.] Karta do głosowania i Oświadczenie o osobistym i tajnym głosowaniu zapakowane osobno dla każdego z rodzajów do opakowań zbiorczych.

³² W Zamówieniu była mowa o dostarczeniu [...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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A. i PP S. A.].

³³ Zamówienie nie zawierało wskazania kwoty wynagrodzenia lub sposobu jego obliczenia.

- wskazanie osób pełniących nadzór nad realizacją zadania.

W Zamówieniu nie było wskazane, iż obejmuje ono również wydruk pakietów wyborczych.

(akta kontroli Tom I str. 209-213)

Członek Zarządu Spółki wyjaśnił³⁴, że w rozumieniu PWPW S.A. przedmiot Zamówienia obejmował wydruk „Kart do głosowania” i „Oświadczeń o osobistym i tajnym głosowaniu”, wraz z „Instrukcją” w dwóch formach, przygotowanych zgodnie z pkt 2 ppkt 1 i 2 Zamówienia oraz dostawę ww. druków w terminach i do miejsc wskazanych w pkt 3 ppkt 1 i 2 Zamówienia, z zachowaniem procedur bezpieczeństwa.

Przyjęcie Zamówienia nie zostało potwierdzone (podpisane) przez PWPW S.A. Zgodnie z wyjaśnieniami Członka Zarządu³⁵, odpowiedzialność za brak formalnego potwierdzenia zamówienia wziął na siebie Zarząd PWPW S.A., a faktyczne potwierdzenie przyjęcia zamówienia, z wyłączeniem liczby drukowanych pakietów, miało miejsce poprzez jego realizację.

(akta kontroli: Tom II str. 6-9)

W przedmiocie niezawarcia umowy pomiędzy MSWiA a PWPW S.A. Minister wyjaśnił³⁶, że w związku z tym, iż w dniu 20 kwietnia 2020 r. Poczta Polska S.A. wystawiła Zamówienie³⁷ dla PWPW S.A. na druk kart wyborczych, a PWPW S.A. przyjęła zamówienie/zlecenie do realizacji, tym samym doszło do zawarcia umowy na druk kart, co w jego opinii potwierdza *łącznie odczytanie zamówienia/zlecenia i decyzji wystawionej na Poczcie*³⁸. W związku z zawarciem umowy pomiędzy Poczta Polska S.A. a PWPW S.A. bezprzedmiotowe stało się, zdaniem Ministra, zawarcie umowy z PWPW S.A. przez MSWiA na ten sam przedmiot realizacji, gdyż prowadziłoby do *konfuzji i byłoby de facto działaniem niegospodarnym*. W opinii Ministra, strony umowy (Poczta Polska S.A. i PWPW S.A.) zgodnie przystały na to, iż podstawą prawną ich umowy jest decyzja BPRM.4820.2.3.2020 wystawiona na Poczcie³⁹, a nie na PWPW S.A.⁴⁰, które działało w charakterze podwykonawcy Poczty Polskiej S.A., co dopuszczała decyzja dla niej wystawiona.

(akta kontroli Tom II str. 3)

Dyrektor Biura Kontroli i Zarządzania Poczty Polskiej S.A. udzielając wyjaśnień⁴¹, jakie konkretne działania w rozumieniu Poczty miało obejmować *dostarczenie przez wykonawcę elementów do insertowania wchodzących w skład pakietu wyborczego (...)* (pkt 2 ppkt 1 Zamówienia) wskazał, że *Poczta Polska nie zamawiała w PWPW elementów pakietów wyborczych w postaci karty do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego. Poczta Polska ustalała operacyjnie (wyłącznie mailowo) wymagania techniczne, co do formy przekazania, „dostarczenia” materiałów (...), miejsca dostaw materiałów i osób uprawnionych do odbioru materiałów. Poczta Polska S.A. uzgadniała z PWPW najpierw umowę a następnie zamówienie, mające formalnie uregulować powyższe ustalenia operacyjne. Do podpisania dokumentów przez PWPW nie doszło.*

(akta kontroli Tom II str. 48-50)

³⁴ Wyjaśnienia z dnia 28 sierpnia 2020 r.

³⁵ Jw.

³⁶ Wyjaśnienia Ministra nieopatrzone datą, wpłynęły do NIK w dniu 14 sierpnia 2020 r.

³⁷ Zwane w treści zamówienia zleceniem, które wpłynęło do PWPW S. A. w dniu 24 kwietnia 2020 r.

³⁸ Minister odnosi się do decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

³⁹ tj. decyzja BPRM.4820.2.3.2020.

⁴⁰ tj. decyzja BPRM.4820.2.4.2020.

⁴¹ Wyjaśnienia z 15 września 2020 r.

Odnosząc się do powyższego stanowiska Poczty Polskiej S.A., Członek Zarządu PWPW S.A. wyjaśnił⁴², że pierwotną podstawą działania PWPW S.A. była Decyzja Prezesa Rady Ministrów nr BPRM.4820.2.4.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. polecająca PWPW S.A. podjęcie działań zmierzających do przeprowadzenia korespondencyjnych wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej ilości kart do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o tajnym i osobistym oddaniu głosu. Decyzja ta była i jest nadal wiążąca dla PWPW S.A. Jednocześnie jest to decyzja podlegająca, nawet w przypadku potencjalnych zastrzeżeń co do jej treści, rygorowi natychmiastowej wykonalności. Działając bezpośrednio na podstawie ww. decyzji, PWPW S.A. zleciła drukarni Samindruk sp. z o.o. wydrukowanie wskazanych w decyzji elementów przyszłych pakietów wyborczych. Wskazał również, że dopełnieniem procesu oraz decyzji adresowanej do PWPW S.A. jest decyzja nr BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r., wydana przez Prezesa Rady Ministrów i nakazująca Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych i kadrowych. Podał ponadto, że według PWPW S.A., „zwornikiem” całego procesu było Zamówienie z 20 kwietnia 2020 r. skierowane do PWPW S.A. przez spółkę Poczta Polska S.A., kształtujące sposób realizacji decyzji wydanej wobec PWPW S.A. W swoim Zamówieniu Poczta Polska S.A. określiła zarówno przedmiot dostawy, postać wydruków, ilość kompletnych sztuk poszczególnych dokumentów, miejsca dostarczenia produktu, jak i termin dostawy. W sensie largo zamówienie Poczty Polskiej S.A. stanowiło, w jego opinii, warunek konieczny wszczęcia i przeprowadzenia etapu wydruku i dostarczenia odpowiedniej ilości elementów przyszłych pakietów wyborczych. W wyjaśnieniach podkreślono, że chociaż co do zasady, zarówno udział PWPW S.A., jak i Poczty Polskiej S.A. oraz ich współdziałanie były nieodzownie konieczne do sukcesu całości przedsięwzięcia i trudno w związku z tym przypisywać któremuś działaniu większą, czy mniejszą wagę, to zasadnicze różnice uwarunkowań, w których funkcjonują obie spółki mogą powodować także naturalne rozbieżności w ocenie poszczególnych zdarzeń. Dlatego też zdaniem składającego wyjaśnienia, nie powinno być zaskakującym utożsamienie zlecenia/zamówienia ze zleceniem wydruku odpowiedniej ilości elementów pakietów wyborczych, bowiem perspektywa PWPW S.A. każe to samo zamówienie widzieć jako zlecenie produkcji zamówionego towaru, jedynie uzupełnione o usługę jego fizycznej dostawy do wskazanych lokalizacji.

(akta kontroli Tom II str. 1-9, 46-50, 58-65)

NIK zwraca uwagę, że decyzja z dnia 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020 nakładała wprawdzie na Poczta Polska S.A. obowiązek przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materialnych i kadrowych, jednak zakres realizacji tego obowiązku przez Poczta Polska S.A. musi być rozpatrywany w kontekście pozostałych podjętych wówczas rozstrzygnięć. Wydana tego samego dnia decyzja BPRM.4820.2.4.2020 wprost nakładała bowiem na PWPW S.A. obowiązek wydruku odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego. Jednocześnie wyraźnie wskazała ona, że odpowiedzialnym za zawarcie z PWPW S.A. umowy określającej wszelkie niezbędne aspekty związane z realizacją tego polecenia jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

⁴² Wyjaśnienia z 9 października 2020 r.

Stanowisko to znajduje pełne potwierdzenie w uzyskanych na tą okoliczność wyjaśnieniach przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie ze stanowiskiem Szefa KPRM⁴³, decyzja BPRM.4820.2.4.2020 polecała PWPW S.A realizację zadań polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. Decyzja ta wskazywała jednocześnie ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako odpowiedzialnego za zawarcie umowy ze Spółką. Finansowanie realizacji poleceń miało nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest ww. minister, zgodnie z zawartą umową. Tożsame wyjaśnienia złożyła również Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego KPRM⁴⁴. Wskazała ona ponadto, że ani Prezes Rady Ministrów ani Szef KPRM nie wydawali PWPW S.A. szczegółowych poleceń w zakresie: liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r.; wymogów jakie miały spełniać; warunków i miejsca gdzie miały być one drukowane, składowane i przetransportowane. Podkreśliła jednocześnie, że zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.4.2020, odpowiedzialnym za zawarcie z PWPW S.A. umowy określającej wszelkie niezbędne aspekty związane z realizacją tego polecenia był minister właściwy do spraw wewnętrznych.

(akta kontroli Tom II str. 87-105)

Zdaniem NIK, Zamówienie złożone przez Poczta Polska S.A., należy rozumieć jako ofertę w rozumieniu art. 66 k.c.⁴⁵ Wprawdzie PWPW S.A. nie potwierdziła przyjęcia Zamówienia poprzez złożenie na nim podpisu, ale przystąpiła do jego realizacji⁴⁶. Stosownie do postanowień art. 69 k.c. składająca Zamówienie PP S.A. oczekiwała niezwłocznego wykonania umowy, wskazując w pkt 3 Zamówienia, że dostawy powinny się rozpocząć natychmiast. Można więc przyjąć, że mamy tu do czynienia z tzw. milczącym przyjęciem oferty⁴⁷. W związku z powyższym, w momencie rozpoczęcia realizacji przez PWPW S.A. dostaw doszłoby zatem do konkludentnego zawarcia umowy o treści zawartej w ofercie⁴⁸. Powyższą umowę można potraktować, bądź jako umowę o świadczenie usług (art. 750 k.c.), do której należy stosować odpowiednio przepisy o zleceniu (w przypadku gdy miałyby obejmować tylko transport pakietów), bądź jako umowę dostawy (art. 605 k.c.) – jeżeli przyjąć, że obejmowała także druk pakietów. Istotna dla oceny charakteru łączącego strony stosunku prawnego jest jednak kwestia wynagrodzenia. W Zamówieniu uregulowano

⁴³ Wyjaśnienia Szefa KPRM nr BPRM.31.12.29.2020.KG(2) z dnia 27.05.2020 r.

⁴⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 20 sierpnia 2020 r.

⁴⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

⁴⁶ Zakończenie realizacji Zamówienia nastąpiło w dniu 28 kwietnia 2020 r., poprzez dostarczenie ostatniej partii pakietów wyborczych do punktów odbioru wskazanych w Zamówieniu.

⁴⁷ Art. 69 k.c. stanowi że jeżeli według ustalonego w danych stosunkach zwyczaju lub według treści oferty dojście do składającego ofertę oświadczenia drugiej strony o jej przyjęciu nie jest wymagane, w szczególności jeżeli składający ofertę żąda niezwłocznego wykonania umowy, umowa dochodzi do skutku, skoro druga strona w czasie właściwym przystąpi do jej wykonania; w przeciwnym razie oferta przestaje wiązać.

⁴⁸ Należy zauważyć, że realizacja Zamówienia nastąpiła w mniejszym zakresie, niż określony w Zamówieniu/Ofercie. [...] 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.] O fakcie tym, Poczta Polska S.A. została powiadomiona w mailu Dyrektora Biura Sprzedaży PWPW S.A. z dnia 29 kwietnia 2020 r. Korespondencja zawierała informację o zakończeniu w dniu 28 kwietnia 2020 r. dostaw elementów pakietów wyborczych. W związku z faktem, że PWPW S.A. nie złożyło żadnych zastrzeżeń do treści Zamówienia/Ofercy, to należałoby przyjąć, że PWPW S.A. zaakceptowała jej treść w takim kształcie, w jakim została złożona. Natomiast sam fakt zrealizowania tej umowy w niepełnym zakresie mógłby być ewentualnie kwalifikowany w kontekście nienależytego wykonania zobowiązania w rozumieniu art. 471 k.c.

tę kwestię zapisem *Wynagrodzenie z tytułu wykonania zlecenia Wykonawca rozlicza ze skarbem państwa*, bez wskazania konkretnej kwoty lub sposobu jej wyliczenia. W przypadku umowy o świadczenie usług, zgodnie z art. 735 § 2 k.c., jeżeli nie umówiono się co do wysokości wynagrodzenia, to należy się wynagrodzenie odpowiadające wykonanej pracy. Natomiast w przypadku umowy dostawy określenie ceny jest warunkiem koniecznym ważności umowy. W związku z powyższym należałoby uznać, że w omawianej sytuacji doszło do zawarcia umowy zlecenia pomiędzy Poczta Polska S.A. i PWPW S.A.

(akta kontroli Tom I str. 209-211)

Z uzyskanych w trakcie kontroli dowodów wynika ponadto, że Poczta Polska S.A. nie zamawiała w PWPW S.A. wydruku elementów pakietów wyborczych w postaci karty do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, a jedynie ustalała wymagania techniczne, co do formy i miejsca ich przekazania oraz osób uprawnionych do odbioru. Jak wynika z informacji uzyskanych od Poczty Polskiej S.A.⁴⁹, uzgadniała ona z PWPW S.A. zamówienie, mające formalnie uregulować powyższe ustalenia. Do pisemnej akceptacji Zamówienia przez PWPW S.A. nie doszło, z powodów leżących po stronie Zarządu PWPW S.A.⁵⁰ Również z analizy odpowiedzi PWPW S.A.⁵¹ dotyczących uzgodnień w sprawie zawarcia umowy z MSWiA, w zakresie realizacji zadań określonych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, wynika, że:

- uzgodnienia z Poczta Polska S.A. dotyczyły jedynie procesu konfekcjonowania pakietów wyborczych (w tym liczby podmiotów konfekcjonujących oraz związanych z tym wymagań technicznych),
- zgodnie z § 1 pkt 1 projektu umowy zlecenia, w ramach realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020, działania PWPW S.A. miały obejmować jedynie dostarczenie wydrukowanych elementów pakietów wyborczych do podmiotów wskazanych przez Poczta Polska S.A.

(akta kontroli Tom I str. 377-378, 379-384, Tom II str. 6-9, 48-50)

W związku z powyższym, NIK nie może podzielić stanowiska, że Zamówienie z dnia 20 kwietnia 2020 r. zawierało zlecenie druku pakietów wyborczych. Zdaniem NIK polecenie zawarte w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 jednoznacznie zobowiązywało Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do zawarcia z PWPW S.A. umowy, której przedmiotem miało być wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Realizacja wydruku elementów pakietu wyborczego powinna być więc zrealizowana w oparciu o umowę pomiędzy MSWiA a PWPW S.A., która powinna szczegółowo określić kwestie dotyczące m.in.: sposobu realizacji zamówienia, w tym kwestii podzlecenia druku; liczby pakietów, które powinny zostać wydrukowane; ich wyglądu; czasu realizacji zadania; sposobu wyliczenia kosztów; terminu zapłaty wynagrodzenia. Natomiast Zamówienie Poczty Polskiej S.A. określało jedynie warunki techniczne i organizacyjne, które miały wpływ na sposób realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020., w szczególności w kwestii przekazania wydrukowanych elementów pakietów wyborczych do podmiotów wskazanych przez Poczta Polska S.A., ale nie były podstawą do jego realizacji. Zawarcie umowy pomiędzy PP S.A. a PWPW S.A.

⁴⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Biura Kontroli i Zarządzania Bezpieczeństwem PP S. A. z dnia 15.09.2020 r.

⁵⁰ Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez członka Zarządu PWPW S.A. pismem z dnia 28.08.2020 r., powodem nie podpisania powyższych dokumentów był brak możliwości uzgodnienia z Poczta Polska S.A. wydrukowania „odpowiedniej liczby” pakietów wyborczych.

⁵¹ Pismo w sprawie zgłoszenia przez PWPW S.A. gotowości do realizacji zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 z 17.04.2020 r., oraz e-mail wraz z projektem umowy pomiędzy MSWiA a PWPW S.A. wysłany przez Prezesa Zarządu do MSWiA w dniu 21 kwietnia 2020 r.

w formie konkludentnej rodziło po obu stronach zobowiązanie do jej wykonania, jednak z powodu jej niepodpisania, nie zostało ono w pełni sprecyzowane, co było przyczyną sporów pomiędzy spółkami co do szczegółowego zakresu realizacji Zamówienia⁵².

(akta kontroli Tom I str. 111-112, 209-211)

Niezależnie od działań Zarządu PWPW S.A. podejmowanych w celu uzgodnienia z MSWiA sposobu realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020., Spółka w ramach przygotowań do realizacji zawartego w niej polecenia, poczyniła również uzgodnienia z przedstawicielami Ministerstwa Aktywów Państwowych. Dotyczyły one planowanego sposobu realizacji ww. decyzji, a także wzoru elementów przyszłych pakietów wyborczych. Pismem z dnia 16 kwietnia 2020 r. Prezes Zarządu PWPW S.A. zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MAP z prośbą o potwierdzenie założeń dotyczących wzorów elementów przyszłych pakietów wyborczych. W dniu 17 kwietnia 2020 r. Podsekretarz Stanu w MAP zawiadomił Prezesa Zarządu PWPW S.A. o niezgłaszaniu uwag (po uprzednim uzgodnieniu z Sekretarzem Państwowej Komisji Wyborczej) do ustaleń w sprawie wzoru elementów przyszłych pakietów wyborczych, a także potwierdził wzory graficzne elementów przyszłych pakietów wyborczych⁵³.

(akta kontroli Tom I str. 273-278, 301-376)

1.4. Przygotowania PWPW S.A. do realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

W związku z ograniczonym czasem na realizację zadania, wcześniejszymi zobowiązaniami PWPW S.A. oraz brakiem przystosowania zaplecza technologicznego do realizacji tego typu produkcji, PWPW S.A. zleciła wydrukowanie pakietów wyborczych podwykonawcy. Działania podjęte w zakresie wyboru podwykonawcy oraz przygotowania procesu druku i dostarczenia pakietów wyborczych do odbiorców umożliwiły sprawne wywiązanie się Spółki z obowiązków nałożonych decyzją BPRM.4820.2.4.2020⁵⁴.

(akta kontroli Tom I str. 273-278, 301-376)

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

- nr 152/2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy na druk elementów pakietów wyborczych w liczbie [...]⁵⁵ z firmą Samindruk Sp. z o.o. z siedzibą w Brodnicy,
- nr 159/2020 z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia wyboru wykonawcy usługi druku elementów pakietów wyborczych oraz zmiany uchwały Nr 152/2020 Zarządu PWPW S.A.,
- nr 162/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Biura Sprzedaży na przyjęcie zlecenia Poczty Polskiej z dnia 24 kwietnia 2020 r. na dostarczenie do wskazanych w zleceniu podmiotów elementów pakietów wyborczych w liczbie [...]⁵⁶,

⁵² Spory te dotyczyły głównie liczby pakietów, które powinny zostać dostarczone. Kwestia ta została szczegółowo omówiona w punkcie 1.5. wystąpienia pokontrolnego.

⁵³ Kwestia ta została szczegółowo omówiona w punkcie 1.6 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ Kwestia ta została szczegółowo omówiona w punkcie 1.5. i 1.7. wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁵ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁵⁶ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

- nr 163/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie aneksu nr 1 do umowy na druk elementów pakietów wyborczych zawartej z firmą Samindruk Sp. z o.o. ostatecznie ustalającego liczbę elementów pakietów wyborczych do poziomu [...] ⁵⁷.

(akta kontroli Tom I str. 7-13, 75-125, Tom II 25-45, 68-73)

W celu przygotowania realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 PWPW S.A. wyodrębniła kluczowe obszary funkcjonalne ⁵⁸ i wyznaczyła osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań.

(akta kontroli Tom I str. 7-13, 113-122)

1.5. Wybór podwykonawcy oraz określenie liczby pakietów wyborczych.

PWPW S.A. zleciła wydrukowanie pakietów wyborczych podwykonawcy ⁵⁹. Spółka w zakresie wyboru dostawcy produktów i usług nie była zobligowana do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Zakupy materiałów, surowców i usług realizowane były w Spółce na podstawie obowiązującego Regulaminu Udzielania Zamówień przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A., wprowadzonego Zarządzeniem nr 5/17 Prezesa Zarządu PWPW S.A. z dnia 10 stycznia 2017 r. (z późniejszymi zmianami). Wybór podwykonawcy w zakresie wydruku elementów pakietów wyborczych dokonany został po uprzednim rozpoznaniu rynku, w trybie z wolnej ręki, przewidzianym w § 38 ust. 3 i 6 przywołanego wyżej Regulaminu. Po przeprowadzeniu analizy rynku, druk zabezpieczonych kart do głosowania, oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego PWPW S.A. powierzyła firmie Samindruk Sp. z o.o. z Brodnicy ⁶⁰. Wybór firmy został poprzedzony szczegółowym badaniem: kondycji finansowej firmy, powiązań biznesowo-personalnych, wygranych przez spółkę przetargów, opinii pozyskanych od innych producentów oraz informacji medialnych. Ustalono również, że podmiot ten realizował w przeszłości zlecenia druku materiałów wyborczych oraz materiałów do egzaminów państwowych. Kluczowym elementem w wyborze tej drukarni były możliwości produkcyjne Samindruk, które umożliwiły wydrukowanie wysokich nakładów w krótkim czasie – w tym przypadku, w ciągu kilku dni ⁶¹.

(akta kontroli Tom I str. 123-127)

Zawarcie umowy na druk przyszłych pakietów wyborczych poprzedziło złożenie w dniu 17 kwietnia 2020 r. przez Samindruk oferty [...] ⁶² Zawarcie umowy nr 9600022338 na druk elementów przyszłych pakietów wyborczych pomiędzy PWPW S.A. a firmą Samindruk

(Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁵⁷ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁵⁸ Obszary: opracowań technologicznych z zakresu zabezpieczeń wzoru graficznego przyszłej karty wyborczej, kontaktów handlowych z podmiotami zewnętrznymi, uzgodnień formalno-prawnych, operacyjnego zabezpieczenia i nadzoru nad zadaniami wykonywanymi przez podmioty zewnętrzne, rozliczeń.

⁵⁹ Kwestie przyczyn skorzystania z usług podwykonawcy zostały opisane w pkt 1.4 wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁰ Dalej zwana jako Samindruk.

⁶¹ Wykonanie tak dużych nakładów było możliwe dzięki parkowi maszynowemu który posiada drukarnia [...]. 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.]

⁶² 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

nastąpiło w dniu 18 kwietnia 2020 r. Ze strony PWPW S.A. umowę zawarli: członek Zarządu oraz prokurent, tym samym zostały dochowane zasady dotyczące reprezentacji i zaciągania zobowiązań wynikające z § 22 Statutu PWPW S.A.

(akta kontroli Tom I str. 113-122, 183-203)

W konsekwencji, przedmiotem umowy [...] ⁶³ W dniu 23 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. i Samindruk zawarły aneks [...] ^{64 65}.

(akta kontroli Tom I str. 7-13, 183-197, 198-203)

Zmiany w zakresie liczby kart do wydrukowania były spowodowane trwającymi od 22 kwietnia 2020 r. do 24 kwietnia 2020 r. uzgodnieniami pomiędzy Poczta Polska S.A. a PWPW S.A. w tej kwestii. W dniu 24 kwietnia 2020 r. do PWPW S.A. wpłynęło z Poczty Polskiej S.A. Zamówienie z dnia 20 kwietnia 2020 r. ⁶⁶, którego przedmiotem był [...] ^{67 68}.

Jak wyjaśnił Członek Zarządu ⁶⁹, PWPW S.A. zgłaszała Poczcie Polskiej S.A., na etapie realizacji zadania druku, uwagi dotyczące liczby pakietów wskazane w pkt 2 ppkt 3 Zamówienia. Wątpliwości te przekazywane były w trakcie roboczych kontaktów telefonicznych. Zgłaszane przez PWPW S.A. uwagi nie doprowadziły jednak do korekty treści Zamówienia przez Poczta Polska S.A. Wyjaśnił również, że w kontaktach roboczych niektórzy pracownicy Poczty argumentowali, iż powodem obstawania przy wskazanej w Zamówieniu liczbie elementów przyszłych pakietów wyborczych były wymagania firm zajmujących się insertowaniem pakietów, które ze względów wynikających z procesów produkcyjnych zgłaszały zapotrzebowanie na nadkomplet na poziomie 10% na ewentualne straty i ubytki pakietów w procesie zautomatyzowanego pakowania druków w koperty. Wskazał ponadto, że liczba faktycznie drukowanych pakietów wynikała z analizy treści decyzji BPRM.4820.2.4.2020, która polecała PWPW S.A. wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Zgodnie z jego wyjaśnieniami, podstawą prawną określenia właściwej liczby elementów przyszłych pakietów wyborczych, był Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 lutego 2020 r. o liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, która wynosiła 29 904 930 osób. *Prawidłowość* ww. liczby osób uprawnionych do głosowania została ponadto potwierdzona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych w dniu 17 kwietnia 2020 r. w korespondencji mailowej z PWPW S.A.

(akta kontroli Tom I str. 183-197, 209-213, 301-376)

⁶³ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁶⁴ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁶⁵ Kwestia wysokości wynagrodzenia została szczegółowo omówiona w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁶ Kwestia Zlecenia została szczegółowo omówiona w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁷ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁶⁸ Tj. karty do głosowania i oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu wraz z instrukcją (dwie karty formatu A4).

⁶⁹ Wyjaśnienia z dnia 28 sierpnia 2020 r.

Ministerstwo Aktywów Państwowych przekazało 17 kwietnia 2020 r. (w formie e-maila) PWPW S.A. informację, 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 Krajowego Biura Wyborczego. Sekretarz Stanu w MAP przekazał informacyjnie powszechnie dostępny Komunikat PKW z 6 lutego 2020 r. o *liczbie wyborców ujętych w rejestrach wyborców*⁷⁰. Jednocześnie w ww. e-mailu poproszono by PWPW S.A. przeprowadziła w tym zakresie robocze ustalenia z Poczta Polska S.A.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego⁷¹ MAP, Ministerstwo nie posiadało informacji o charakterze, przebiegu i wyniku ustaleń pomiędzy PWPW S.A. a PP S.A. Ministerstwo nie dysponowało również wiedzą o ustaleniach dotyczących liczby kompletów wyborczych jaką ostatecznie wydrukowano oraz jaką liczbę kart skompletowała Poczta Polska S.A. w pakiet wyborczy.

(akta kontroli Tom II str. 275-278)

NIK zauważa, że wątpliwości dotyczące liczby elementów pakietów wyborczych, których wydruk należało zapewnić, powinny zostać rozstrzygnięte poprzez wystąpienie do organu, który wydał decyzję, o jej doprecyzowanie lub w ramach umowy pomiędzy PWPW S.A. a MSWiA⁷². W związku z niewystąpieniem o doprecyzowanie decyzji oraz niezawarciem ww. umowy⁷³, Spółka realizowała nałożone na nią decyzją BPRM.4820.2.4.2020. zadania, bez określenia szczegółowych warunków ich wykonania, co skutkowało m.in. pojawianiem się wątpliwości dotyczących liczby kart, które należało wydrukować.

1.6. Określenie wzoru poszczególnych elementów pakietów wyborczych.

Decyzja BPRM.4820.2.4.2020 nie nakładała na PWPW S.A. obowiązku uzgodnienia wzoru poszczególnych elementów przyszłych pakietów wyborczych z przedstawicielami Państwowej Komisji Wyborczej. Wzory elementów składających się na pakiet wyborczy nie były szczegółowo opisane w umowie nr 9600022338 z dnia 18 kwietnia 2020 r. zawartej pomiędzy Samindruk a PWPW S.A. Umowa stanowiła jedynie, że [...] ⁷⁴

Wcześniej, bo jeszcze w dniu 14 kwietnia 2020 r. Dyrektor Biura Organizacyjno-Prawnego PWPW S.A. przesłała drogą mailową, Dyrektorowi Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów Krajowego Biura Wyborczego⁷⁵ projekty: wzoru instrukcji, oświadczenia oraz przewodnika w sprawie głosowania, projekt karty do głosowania w pierwszej turze wyborów, projekt karty do głosowania w drugiej turze wyborów, projekt karty do głosowania dedykowany do przeprowadzenia głosowania poza granicami kraju w pierwszej i drugiej turze oraz projekt kart do głosowania w wersji uwidaczniającej wszystkie zastosowane zabezpieczenia oraz w wersji prezentującej docelowy wygląd kart po ich wydruku. Jednocześnie Spółka poinformowała KBW, że dokona stosownych zmian w treści instrukcji, dostosowując ją do treści zawartej w projekcie rozporządzenia Ministerstwa Aktywów Państwowych. W dniu 14 kwietnia 2020 r. Dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW, odpowiadając na maila z przesłanymi projektami, przedstawił uwagi KBW do przesłanych projektów oraz poinformował PWPW S.A., że projekty należy dostosować

⁷⁰ M.P. poz. 167.

⁷¹ Pismo DKA.D.091.10.2020 z 30 września 2020 r.

⁷² Przy uwzględnieniu stanowiska Krajowego Biura Wyborczego, Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz Poczty Polskiej S.A.

⁷³ Kwestia ta została szczegółowo opisana w punkcie 1.3. wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁴ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁷⁵ Dalej KBW.

do treści wynikającej z obecnego brzmienia projektu rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych. Na tej podstawie Prezes Zarządu PWPW S.A. pismem z dnia 16 kwietnia 2020 r. zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MAP z prośbą o potwierdzenie założeń dotyczących wzorów elementów przyszłych pakietów wyborczych. W dniu 17 kwietnia 2020 r. Podsekretarz Stanu w MAP zawiadomił Prezesa Zarządu PWPW S.A., że nie zgłasza uwag do ustaleń w sprawie wzoru elementów przyszłych pakietów wyborczych, a także wzoru graficznych elementów przyszłych pakietów wyborczych. Według wyjaśnień udzielonych przez członka Zarządu PWPW SA⁷⁶, Spółka uznała, że informacja stanowi ostateczne potwierdzenie wzorów dokumentów zleconych do druku przez PWPW S. A. w celu realizacji decyzji polecającej PWPW SA.

(akta kontroli Tom I str. 301-376, Tom II str. 269-274)

NIK zauważa, że na podstawie art. 102 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2⁷⁷, od dnia 18 kwietnia 2020 r. nie obowiązywał wzór karty wyborczej ustalony uchwałą nr 29/2020 PKW z dnia 24 lutego 2020 r. Natomiast przepis dający podstawę prawną do ustalenia tego wzoru przez Ministra Aktywów Państwowych w rozporządzeniu wszedł w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r.⁷⁸, a więc już po wydrukowaniu i dostarczeniu wszystkich pakietów wyborczych. Faktyczna akceptacja wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, dokonana 17 kwietnia 2020 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych, pozwalająca na druk kart wyborczych, nie gwarantowała, że ostateczny wzór karty wyborczej, ustalany w rozporządzeniu MAP, przewidzianym do wydania na podstawie art. 3 ust. 9 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów, będzie z nim zgodny. W przypadku ewentualnych zmian w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów załączników graficznych, będących skutkiem procesu legislacyjnego, decyzja o skierowaniu elementów pakietów wyborczych do druku, mogłaby skutkować koniecznością ponownego druku całości lub części z nich.

1.7. Druk i dostarczenie elementów pakietów wyborczych.

Realizacja procesu druku odbywała się pod bezpośrednią kontrolą pracowników PWPW S.A. Samindruk wyraziła zgodę na uczestniczenie w procesie akceptacji produkcji upoważnionych przedstawicieli zespołu jakości PWPW S.A. Przedstawiciele ci mieli prawo losowo weryfikować oraz sprawdzać jakość wydrukowanych rol i arkuszy w okresie realizacji umowy, pod kątem ich zgodności ze specyfikacją. Każdorazowo po zakończeniu produkcji danej partii elementów pakietów wyborczych został przeprowadzony odbiór jakościowy wyrobu gotowego [...] ⁷⁹

(akta kontroli Tom I str. 7-13, 183-197, 198-203)

Druk pakietów wyborczych Samindruk rozpoczęła 18 kwietnia 2020 r., a zakończyła 26 kwietnia 2020 r. Wyznaczeni pracownicy PWPW S.A. uczestniczyli w dostawach wydrukowanych elementów pakietów wyborczych – począwszy od załadunku, poprzez

⁷⁶ Wyjaśnienia z 7 września 2020 r.

⁷⁷ Dz.U. poz. 695, ze zm.

⁷⁸ Ustalenie nowego wzoru kart do głosowania wymagało wydania stosownych aktów wykonawczych do ustawy.

⁷⁹ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

transport, aż do momentu wydania każdej dostawy podmiotom wskazanym w załączniku do umowy⁸⁰. Odbiór wykonania zlecenia odbywał się na podstawie:

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

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

(akta kontroli Tom I str. 7-13, 183-197, 198-203)

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

- [...] ⁸¹otrzymała – 15 000 000 sztuk pakietów,
- [...] ⁸²otrzymała 14 990 700 sztuk pakietów,
- PWPW S.A. otrzymała 75 000 sztuk.

Jak wyjaśnił Członek Zarządu PWPW S.A.⁸³, mając na uwadze konieczność zapewnienia profesjonalnego wykonania Zamówienia Poczty Polskiej S.A. na dostarczenie elementów przyszłych pakietów wyborczych oraz fakt, że druk realizowany był u podwykonawcy, PWPW S.A. zabezpieczyła elementy przyszłych pakietów wyborczych w liczbie 75.000 sztuk kart wyborczych formatu A4 oraz oświadczeń i instrukcji do głosowania w formacie A4. Zabezpieczenie to miało na celu realizację ewentualnych potrzeb uzupełnienia nakładu przekazanego podmiotom wskazanym przez Poczta Polska S.A. w przypadku wystąpienia reklamacji jakościowych lub konieczności uzupełnienia ubytków przekazanego nakładu, a także w przypadku wystąpienia uszkodzeń w transporcie druków lub ubytków technologicznych powstałych w procesie insertowania pakietów. Druki, o których mowa powyżej, zostały przewiezione zabezpieczonym transportem do PWPW S.A. w dniu 30 kwietnia 2020 r. i są składowane w pomieszczeniu skarbcowym PWPW S.A. Obecnie Spółka nie jest zobligowana żadnymi decyzjami właściwych organów państwa lub innych właściwych podmiotów do podjęcia jakichkolwiek działań względem przechowywanych druków. Dalsze działania w tym zakresie będą uzależnione m.in. od rozliczenia zlecenia druku elementów pakietów wyborczych ze Skarbem Państwa oraz decyzji właściwych podmiotów, wobec podstawowego nakładu pakietów wyborczych, znajdującego się obecnie w dyspozycji Poczty Polskiej S.A.

(akta kontroli Tom I str. 111-122, 123-127, 183-203, 259-260, Tom II str. 76-77)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

⁸⁰ Zgodnie z pkt 2 preambuły do umowy nr 9600022338 z dnia 18 kwietnia 2020 r., zawartej pomiędzy PWPW S.A. a Samindruk, PWPW S.A. przyjęła odpowiedzialność za dostarczenie wydrukowanych elementów pakietów wyborczych do wskazanych przez Poczta Polska S.A. podmiotów.

⁸¹ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁸² 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁸³ Wyjaśnienia z dnia Członka zarządu PWPW S. A. z 23 października 2020 r.

Zarząd PWPW S.A. rozpoczął realizację zadania nałożonego decyzją BPRM.4820.2.4.2020, pomimo że jego zakres nie został wyraźnie doprecyzowany, a Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uchylił się od zawarcia stosownej umowy.

Z uwagi na obowiązujące przepisy prawa oraz charakter decyzji BPRM.4820.2.4.2020, staranne działanie Spółki powinno polegać na podjęciu czynności, mających na celu precyzyjne ustalenie zakresu zadań i obowiązków, nałożonych wymienioną decyzją. Mogło to nastąpić poprzez zawarcie umowy z wyznaczonym w ww. decyzji Ministrem lub wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o uzupełnienie i wyjaśnienie treści decyzji, przed przystąpieniem do jej realizacji.

(akta kontroli str. Tom I str. 111-112, 377-384)

Jak wyjaśnił Członek Zarządu PWPW S.A., podstawą działania Spółki była decyzja BPRM.4820.2.4.2020. W swoich wyjaśnieniach podkreślił, że jest to decyzja podlegająca, nawet w przypadku potencjalnych zastrzeżeń co do jej treści, rygorowi natychmiastowej wykonalności. Według Zarządu PWPW S.A. obaj bezpośredni adresaci decyzji wydanych w dniu 16 kwietnia 2020 r. zobligowani byli do podejmowania działań zmierzających w swej istocie do przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. Celem tych działań było zapobieżenie gromadzeniu się dużych grup obywateli w lokalach wyborczych, w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa wyborczego w wyborach prezydenckich. Również w piśmie skierowanym do Prezesa Rady Ministrów Prezes Zarządu PWPW S.A. poinformował, że decyzja BPRM.4820.2.4.2020 została w całości wykonana zgodnie z jej treścią oraz w związku z art. 130 k.p.a. Spółka zrealizowała to polecenie i wydrukowana została odpowiednia liczba kart do głosowania oraz ww. instrukcji oraz oświadczeń, odpowiadająca liczbie wyborców w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz uwzględniająca technologiczne aspekty druku. Stosownie do 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, będącego podstawą wydania przedmiotowej decyzji według stanu prawnego na dzień 16 kwietnia 2020 r., polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Dlatego też PWPW S.A., kierując się treścią przepisu stanowiącego podstawę wydania decyzji oraz art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a., natychmiast wykonała przedmiotową decyzję. W pozostałej części decyzja została natychmiastowo wykonana zgodnie z jej treścią oraz w oparciu art. 130 § 3 pkt 1.

(akta kontroli str. Tom II str. 15-16, 58-65)

NIK zwraca uwagę na fakt, że władczy nakaz organu administracji publicznej, nawet opatrzony rygorem natychmiastowej wykonalności, nie oznacza pozbawienia Spółki uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym, w tym przysługujących jej uprawnień określonych przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸⁴ oraz Kpa. Polecenie zawarte w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 było sformułowane w sposób nieprecyzyjny, a jego realizacja wymagała podjęcia przez PWPW S.A. działań wykraczających poza sferę jej standardowej działalności. Stan ten wymagał od PWPW S.A., jako strony decyzji, wystąpienia do organu który ją wydał o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia. Było to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zawarł, przed przystąpieniem przez Spółkę do wykonania decyzji, umowy precyzującej zakres zadania oraz określającej należne wynagrodzenie. Skutkowało to koniecznością realizacji zadania

⁸⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

w warunkach niepewności co do jego szczegółowych warunków, zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów. W efekcie Spółka poniosła koszty, opłacone ze środków własnych, w wysokości szacowanej na 4,65 mln zł, których do dnia zakończenia kontroli nie odzyskała.

Ponadto NIK zauważa, że w dacie wydania ww. decyzji obowiązywał stan prawny, zgodnie z którym wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. powinny zostać przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁸⁵, które nie przewidywały powszechnego przeprowadzenia wyborów w formie korespondencyjnej, a kompetencje w zakresie organizacji wyborów przypisywały innym podmiotom. O tym, że wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. odbędą się wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego, zdecydowały dopiero przepisy ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów⁸⁶, która weszła w życie z dniem 9 maja 2020 r. Obowiązujące przepisy nie określały także wzoru poszczególnych elementów pakietu wyborczego. Zarząd PWPW S.A., podejmując decyzję o skierowaniu ich do druku przyjął na siebie ryzyko, że w przypadku ewentualnych zmian w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów załączników graficznych, będących skutkiem trwającego procesu legislacyjnego, może być niezbędne ponowne wydrukowanie części lub całości elementów pakietu wyborczego. Jednocześnie w trakcie realizacji zadania cały czas występowały wątpliwości dotyczące liczby elementów pakietów wyborczych, których wydruk należało zapewnić.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, PWPW S.A. podjęła niezbędne działania przygotowawcze i organizacyjne, zmierzające do zapewnienia realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, polegające m.in. na: przygotowaniu i przekazaniu projektu umowy zlecenia pomiędzy MSWiA a PWPW S.A. na realizację zadań określonych w ww. decyzji, podjęciu przez Zarząd uchwał określających zasady wykonania zadania, a także na przeprowadzeniu działań organizacyjnych umożliwiających jego realizację. PWPW S.A. realizując polecenie zawarte w ww. decyzji, dochowała należytej staranności w zakresie wyboru podwykonawcy, zapewnienia bezpieczeństwa produkcji, odbioru i dostarczenia przedmiotu zamówienia.

PWPW S.A. nie zwróciła się z wnioskiem o uzupełnienie i wyjaśnienie⁸⁷ treści decyzji BPRM.4820.2.4.2020, przed przystąpieniem do realizacji zawartego w niej polecenia. Było to szczególnie ważne z uwagi na obowiązujące wówczas przepisy prawa regulujące zasady przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ogólnikowo sformułowaną treść decyzji, stwarzającą wątpliwości, co do sposobu jej wykonania. Należy ponadto zauważyć, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zawarł, przed przystąpieniem przez Spółkę do wykonania decyzji, umowy precyzującej zakres zadania oraz określającej należne wynagrodzenie. W ocenie NIK, niezawarcie umowy było spowodowane przyczynami leżącymi po stronie MSWiA, za które Spółka nie ponosi odpowiedzialności, jednak w konsekwencji niepodpisania umowy pomiędzy Ministrem a PWPW S.A. ryzyko związane z wykonywaniem zadania w sytuacji niepewności co do jego szczegółowych warunków, zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów w całości zostało scedowane na PWPW S.A.

NIK zwraca także uwagę, że obowiązujące przepisy nie określały wzoru poszczególnych elementów pakietu wyborczego. Zarząd PWPW S.A., podejmując decyzję o skierowaniu ich do druku przyjął na siebie ryzyko, że w przypadku ewentualnych zmian

⁸⁵ Dz.U. 2019 poz. 684.

⁸⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827).

⁸⁷ Na podstawie art. 111 § 1 i art. 113 § 2 kpa.

w projekcie rozporządzenia w zakresie wzorów załączników graficznych, będących skutkiem trwającego procesu legislacyjnego, może być niezbędne ponowne wydrukowanie części lub całości elementów pakietu wyborczego. Jednocześnie w trakcie realizacji zadania cały czas występowały wątpliwości dotyczące liczby elementów pakietów wyborczych, których wydruk należało zapewnić. W ocenie NIK, wątpliwości te powinny zostać rozstrzygnięte poprzez wystąpienie do organu, który wydał decyzję, lub w ramach umowy pomiędzy PWPW S.A. a MSWiA⁸⁸.

OBSZAR

2. Koszty i finansowanie zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

2.1. Koszty realizacji decyzji BPRM. 4820.2.4.2020.

Opis stanu faktycznego

W umowie nr 9600022338 z dnia 18 kwietnia 2020 r. zawartej pomiędzy Samindruk a PWPW S.A., zmienionej Aneksem nr 1 z dnia 23 kwietnia 2020 r., strony ustaliły wynagrodzenie całkowite [...]⁸⁹

Ponadto, na koszty dotyczące realizacji zadania złożyły się:[...] ⁹⁰

Płatności PWPW S.A. dokonywała w następujących terminach: [...] ⁹²

(akta kontroli Tom I str. 183-278, 256-270)

Zgodnie z treścią decyzji BPRM.4820.2.4.2020, finansowanie realizacji zadania nałożonego na PWPW S.A. miało obejmować koszty poniesione przez Spółkę w związku z jej wykonaniem i miało nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Zwrot poniesionych kosztów miał nastąpić na podstawie umowy zawartej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z PWPW S.A.

(Dowód: akta kontroli Tom I str. 11-112)

W związku z faktem, że umowa pomiędzy MSWiA a PWPW S.A. dotycząca realizacji zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie została jednak zawarta⁹³, PWPW S.A. pokryła koszty realizacji zadania ze środków własnych. Podstawą pokrycia tych kosztów była Uchwała Nr 152/2020 Zarządu PWPW S.A. z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy na druk elementów pakietów wyborczych oraz Uchwała Nr 163/2020 Zarządu PWPW S.A. z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie aneksu nr 1 do umowy na druk elementów pakietów wyborczych.

(akta kontroli Tom I str. 113-119, 273-278, 377-384)

⁸⁸ Przy uwzględnieniu stanowiska Krajowego Biura Wyborczego, Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz Poczty Polskiej S.A.

⁸⁹ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁹⁰ 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁹¹ Kwota ta nie obejmowała kosztów: [...] 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.]

⁹² 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. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) NIK wyłączyła jawność informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie PWPW S. A.

⁹³ Kwestia ta została szczegółowo omówiona w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego.

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

Po zakończeniu realizacji zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 PWPW S.A. podjęła działania zmierzające do wyegzekwowania od Skarbu Państwa zwrotu kosztów poniesionych przez Spółkę na realizację zadań z tytułu realizacji ww. decyzji. W szczególności, wobec faktu niezawarcia umowy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, PWPW S.A. podjęła działania zmierzające do ustalenia dysponenta środków budżetowych, do którego mogłaby wystąpić z roszczeniem o pokrycie kosztów wynikających z realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020. W związku z tym, w dniu 29 maja 2020 r. Członek Zarządu PWPW S.A. zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA z prośbą o pomoc w ustaleniu właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa. Pismo to do dnia zakończenia czynności kontrolnych pozostało bez odpowiedzi. Następnie, w dniu 17 czerwca 2020 r., PWPW S.A. przesała do Ministerstwa Finansów fakturę nr N05SF00121 z dnia 29 maja 2020 r. za druk kart wyborczych na łączną kwotę 4 646,8 tys. zł brutto⁹⁴. Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów w piśmie z dnia 22 lipca 2020 r., zwracając fakturę, poinformował PWPW S.A., że Ministerstwo Finansów nie jest właściwe w sprawie uregulowania płatności z tej faktury.

(akta kontroli Tom I str. 385-386, Tom II str. 12-13, 17-24)

W dniu 1 września 2020 r., tj. 4 miesiące po wydrukowaniu i dostarczeniu podmiotom insertującym pakietów wyborczych, weszła w życie ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu⁹⁵. Wprowadziła ona zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, m.in. dodając art. 117a-117c. Wprowadzone przepisy umożliwiły podmiotom, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 zrealizowały polecenie 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 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. PWPW 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.4820.2.4.2020. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych koszty poniesione w związku z realizacją zdania, nie zostały PWPW S.A. zwrócone.

(akta kontroli Tom II str. 82-84)

NIK zauważa, że zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.4.2020 finansowanie realizacji zadania nałożonego na PWPW S.A. miało nastąpić z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Problemy z odzyskaniem przez Spółkę środków wydatkowanych na realizację zadania wynikają z faktu niezawarcia stosownej umowy pomiędzy PWPW S.A. a MSWiA. Obecnie, w związku z ww. nowelizacją przepisów kwestia wysokości rekompensaty oraz terminu jej dokonania, jest przedmiotem uzgodnień pomiędzy

⁹⁴ Na taką kwotę PWPW S.A. wyceniła koszty poniesione na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

⁹⁵ Dz.U. poz. 1493.

PWPW S.A. a Krajowym Biurem Wyborczym. NIK zwraca jednak uwagę, że w związku z faktem, iż nie doszło do zawarcia umowy pomiędzy PWPW S.A. a MSWiA określającej precyzyjnie przedmiot zamówienia oraz wysokość wynagrodzenia, zaś decyzja BPRM.4820.2.4.2020 jedynie ogólni określała zakres zadań PWPW S.A., istnieje ryzyko, że nie wszystkie koszty poniesione przez Spółkę zostaną zrekompensowane.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

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

Z uwagi na charakter decyzji BPRM.4820.2.4.2020 oraz nadany jej rygor natychmiastowej wykonalności prawidłowe działanie PWPW S.A. powinno polegać na ustaleniu czynności, jakie Spółka zobowiązana była podjąć w celu realizacji tej decyzji – z podziałem na źródła finansowania. Stosownie bowiem do art. 11 ust. 4 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 kryzysowych⁹⁶ (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji), Spółka mogła sfinansować ze środków własnych jedynie prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań, mające charakter planistyczny. Pozostałe prace, polegające na faktycznej realizacji zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, powinny zostać sfinansowane w sposób określony w tej decyzji, tj. z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych – na podstawie umowy zawartej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z PWPW S.A. Ponieważ do zawarcia umowy z wyznaczonym Ministrem nie doszło, PWPW S.A. ze środków własnych pokryła wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

Zdaniem NIK rygor natychmiastowej wykonalności nadany decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie zwalniał Zarządu PWPW S.A. z obowiązku starannego działania w interesie Spółki. W efekcie, PWPW S.A. z własnego budżetu wydatkowała kwotę 4 646,8 tys. zł brutto na realizację ww. decyzji bez uprzedniego uzyskania zabezpieczenia środków na wykonanie zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

Zarząd PWPW S.A. podejmował działania na rzecz uzyskania rekompensaty za koszty poniesione w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.4.2020, jednak do dnia zakończenia kontroli nie doprowadziły one do odzyskania wydatkowanych środków. W szczególności Spółka:

- pismem z dnia 29 maja 2020 r. zwróciła się do MSWiA o pomoc w ustaleniu właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa, do którego mogłaby wystąpić z roszczeniem o pokrycie kosztów wynikających z realizacji ww. decyzji – pismo to pozostało bez odpowiedzi;
- w dniu 17 czerwca 2020 r. przesłała do Ministerstwa Finansów fakturę nr N05SF00121 z dnia 29 maja 2020 r. za druk kart wyborczych na łączną kwotę 4 646,8 tys. zł brutto – faktura ta została zwrócona z informacją, że Ministerstwo Finansów nie jest właściwe w sprawie uregulowania płatności z tej faktury;
- w dniu 9 października 2020 r. na podstawie zmienionej ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 złożyła wniosek do Krajowego Biura Wyborczego o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie kosztów wynikających z realizacji zadań,

⁹⁶ Art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 tej ustawy był podstawą wydania przedmiotowej decyzji.

nałożonych na Spółkę ww. decyzją – do dnia zakończenia czynności kontrolnych rekompensata ta nie została udzielona.

Zdaniem NIK, wystąpienie o rekompensatę *de facto* potwierdza, że – w ocenie samego Zarządu PWPW S.A. – Spółka poniosła szkodę (stratę) w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.4.2020⁹⁷.

Ocena cząstkowa

Ze względu na niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania przez MSWiA, PWPW S.A. pokryła wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020 ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, należy ocenić negatywnie z punktu widzenia gospodarności. Jakkolwiek Spółka nie mogła uchylić się od realizacji ww. decyzji ze względu na nadany jej rygor natychmiastowej wykonalności⁹⁸, a działając w zaufaniu do organów Państwa, Zarząd Spółki miał prawo zakładać, że zgodnie z treścią decyzji sfinansowanie kosztów jej realizacji nastąpi z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister, to PWPW S.A. powinna była dążyć do formalnego doprecyzowania warunków i zakresu realizowanych zadań oraz sposobu sfinansowania ich kosztów, a w szczególności zabezpieczenia środków na ich wykonanie.

Zarząd PWPW S.A. podejmował wprawdzie działania na rzecz odzyskania kosztów poniesionych na wykonanie decyzji BPRM.4820.2.4.2020, w tym uzyskania rekompensaty (co potwierdza, że w ocenie Spółki poniosła ona szkodę/stratę w związku z realizacją tej decyzji), jednak okazały się one nieskuteczne. W konsekwencji, do dnia zakończenia kontroli Spółka nie odzyskała kosztów w wysokości 4 646,8 tys. zł brutto.

Na dzień sporządzenia niniejszego wystąpienia, ze względu na niepodpisanie umowy pomiędzy PWPW S.A. a Szeferem Krajowego Biura Wyborczego, nie jest możliwe określenie, czy doprowadzą one do uzyskania rekompensaty oraz czy pokryje ona wszystkie poniesione przez Spółkę koszty.

II. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

Kontynuowanie działań zmierzających do odzyskania wszystkich kosztów poniesionych w związku z realizacją zadań wskazanych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

III. 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 Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. 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.

⁹⁷ Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego „rekompensata” oznacza: „wyrównanie poniesionych strat czy szkód”, „zrównoważenie lub wyrównanie braku, niedoboru lub ujemnego charakteru czegoś”.

⁹⁸ Ponadto, biorąc pod uwagę czas potrzebny na „insertowanie” pakietów, dostarczenie ich do wyborców i inne niezbędne działania, wydruk i dostarczenie pakietów Poczcie musiał nastąpić w jak najkrótszym czasie.

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 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.

Kontrolerzy
Mariusz Rycerski
Doradca ekonomiczny

M. Rycerski

.....
podpis

Artur Kozłowski
Doradca prawny

Artur Kozłowski

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
p. o. Dyrektor
Michał Jędrzejczyk

p.o. DYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

.....
podpis
Michał Jędrzejczyk