



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.411.001.02.2020

Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 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	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ² , 14 sierpnia 2019 r. – nadal.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., poleconych w decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak: BPRM.4820.2.4.2020 ³ .
Okres objęty kontrolą	Od 5 lutego 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/48/2020 z dnia 1 października 2020 r.2. Artur Kozłowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPB/49/2020 z dnia 1 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej również: Ministerstwo, MSWiA.

² Zwany dalej Ministrem.

³ Dalej: decyzja BPRM.4820.2.4.2020.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wywiązał się z obowiązków nałożonych na niego decyzją BPRM.4820.2.4.2020., dotyczącą realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, w związku z przygotowaniem wyborów korespondencyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na 10 maja 2020 r.

Minister, wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z postanowień decyzji BPRM.4820.2.4.2020., nie zawarł z Polską Wytwornią Papierów Wartościowych S.A.⁶ umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu⁷, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. NIK zauważa, że wprawdzie po otrzymaniu ww. decyzji Minister podjął działania w celu uzgodnienia z PWPW S.A. warunków jej realizacji, ale nie wyszły one poza etap roboczych konsultacji. Przekazany przez PWPW S.A. projekt umowy, z powodu braku działań ze strony MSWiA, nie był dalej procedowany. Jednocześnie NIK nie podzieliła stanowiska Ministra, zgodnie z którym, podpisanie umowy pomiędzy MSWiA a PWPW S.A. stało się *bezprzedmiotowe*, w związku z faktem zawarcia umowy pomiędzy Poczta Polska S.A. a PWPW S.A. Jak wynika ze zgromadzonych w trakcie kontroli dowodów, stosunek prawny, który zaistniał pomiędzy tymi podmiotami, nie mógł zwolnić Ministra z obowiązku wykonania polecenia wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Izba zwraca jednocześnie uwagę, że w Ministerstwie nie sporządzono udokumentowanych analiz lub opinii, wskazujących na brak konieczności realizacji ww. polecenia. W konsekwencji zaniechań Ministra:

- PWPW S.A. realizowała, nałożone na nią decyzją BPRM.4820.2.4.2020, zadanie bez określenia szczegółowych warunków ich wykonania, co skutkowało pojawianiem się wątpliwości dotyczących zakresu działań do wykonania przez Spółkę⁸,
- PWPW S.A. zrealizowała zadanie wydrukowania pakietów wyborczych oraz dostarczyła te pakiety do podmiotów wskazanych przez Poczta Polska S.A.⁹, finansując związane z tym koszty z własnych środków, mimo że nie posiadała gwarancji, że poniesione koszty zostaną jej zwrócone¹⁰,
- 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.,

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

⁶ Dalej PWPW S.A. lub Spółka. Nadzór właścicielski w stosunku do PWPW S.A. wykonuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁷ Zwanych dalej pakietami wyborczymi.

⁸ Dotyczących m.in. liczby pakietów, które powinny zostać wydrukowane, ich wyglądu, czasu realizacji zadania, sposobu wyliczenia kosztów.

⁹ Dalej również jako PP S.A. lub Poczta.

¹⁰ Decyzja BPRM.4820.2.4.2020 została wydana w dniu 16 kwietnia 2020 r. i podlegała natychmiastowemu wykonaniu. Wybory miały się odbyć w dniu 10 maja 2020 r. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na *insertowanie* pakietów, dostarczenie ich do wyborców i inne niezbędne działania wydruk i dostarczenie pakietów Poczcie Polskiej S.A. musiał nastąpić w jak najkrótszym czasie.

- 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.

Pomimo, że zgodnie z decyzją 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, Minister nie podjął żadnych działań mających umożliwić odzyskanie przez Spółkę zaangażowanych środków¹².

NIK zwraca ponadto uwagę na brak dowodów potwierdzających zakres sprawowanego przez Ministra nadzoru nad działaniami PWPW S.A. w zakresie wydruku elementów pakietów wyborczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wykonywanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań w zakresie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Opis stanu faktycznego

W dniu 16 kwietnia 2020 r. została wydana decyzja BPRM.4820.2.4.2020, która polecała PWPW S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Jednocześnie w decyzji tej wyznaczono ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PWPW S.A. w zakresie objętym decyzją. Według polecenia zawartego w decyzji, 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, na podstawie umowy zawartej przez tego ministra z PWPW S.A. Jednocześnie w przypadku odmowy zawarcia przez PWPW S.A. umowy dotyczącej realizacji zadań objętych ww. decyzją, decyzja stawała się natychmiast wymagalna i stanowiła podstawę do egzekwowania od Spółki realizacji polecenia objętego decyzją.

(akta kontroli str. 40-41)

Decyzja BPRM.4820.2.4.2020 została zarejestrowana w systemie informatycznym e-Doc MSWiA w dniu 16 kwietnia 2020 r. o godzinie 16.02. W tym samym dniu, MSWiA zwróciło się do PWPW S.A. o dostarczenie informacji – w formie ustnej i pisemnej – na temat przygotowań do realizacji decyzji oraz o przedstawienie projektu umowy. W dniu 17 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. poinformowała kierownictwo MSWiA, pismem Z-0132-0133/20/MB, o zakresie zadań przyjętych do realizacji przez PWPW S.A., a także

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

¹² M.in.: nie zawarto umowy, która zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.4.2020 miała być podstawą do refundacji kosztów; pismo Z-0132-02/2020/PC skierowane przez Spółkę do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji 29 maja 2020 r. w sprawie określenia właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa pozostało bez odpowiedzi; nie podejmowano żadnych inicjatyw zmierzających do zapewnienia Spółce rekompensaty poniesionych kosztów (np. w zakresie zmiany przepisów czy uregulowania kwestii płatności w drodze porozumienia z PWPW S.A. zawartego po realizacji zadania).

o przewidywanych sposobach realizacji zadań, wynikających z ww. decyzji. Jak wyjaśnił upoważniony pracownik Ministerstwa¹³, Minister nie zgłosił zastrzeżeń co do otrzymanych informacji i je zatwierdził.

(akta kontroli str. 5, 15-17, 19-20)

W dniu 21 kwietnia 2020 r. PWPW S.A. przekazała MSWiA projekt umowy zlecenia¹⁴ na druk 33 milionów sztuk kart do głosowania, 33 milionów instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania (tj. elementów pakietu wyborczego) oraz dostarczenie ich w odpowiedniej formie do podmiotów wskazanych przez Poczta Polska S.A., jako operatora zobowiązanego decyzją BPRM.4820.2.3.2020 do prowadzenia działań w ramach przygotowania wyborów¹⁵. MSWiA nie przedstawiło kontrolerom NIK żadnych analiz w zakresie uwarunkowań prawnych i organizacyjnych wykonania decyzji BPRM.4820.2.4.2020. oraz zawarcia umowy z PWPW S.A. Ministerstwo nie występowało również do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o wyjaśnienie i uszczegółowienie decyzji lub jej zmianę, a także o przyznanie środków na ten cel z rezerwy celowej lub o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Upoważniony pracownik Ministerstwa wyjaśnił¹⁶, iż w ocenie MSWiA ww. decyzja nie wymagała analizy prawnej. Wątpliwości jego zdaniem mogły dotyczyć jedynie *drobnych kwestii i optymalnej realizacji* decyzji oraz formy umowy. Kontrolerom nie przedstawiono również żadnych notatek, ani maili na ten temat – według uzyskanych wyjaśnień, wszystkie polecenia były wydawane ustnie. W związku z powyższym, brak jest jakichkolwiek innych dowodów potwierdzających fakt uzgodnienia treści zaproponowanej przez PWPW S.A. umowy, czy akceptacji ze strony Ministra przedstawionego w niej zakresu działań.

(akta kontroli str. 15-17, 24-28, 32-37)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK nie doszło do podpisania umowy pomiędzy MSWiA a PWPW S.A., a tym samym Minister nie wykonał polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Jak wyjaśnił upoważniony pracownik Ministerstwa¹⁷, przyczyną niepodpisania umowy pomiędzy MSWiA a Spółką było zawarcie umowy pomiędzy Poczta Polska S.A. a PWPW S.A. obejmującej wydruk pakietów wyborczych. Zdaniem NIK, fakt zaistnienia stosunku prawnego pomiędzy PWPW S.A. a Poczta Polska S.A., dotyczącego dostarczenia przez PWPW S.A. pakietów wyborczych, nie mógł stanowić podstawy do uchylenia się przez Ministra od realizacji obowiązku nałożonego na niego decyzją BPRM.4820.2.4.2020. Stan faktyczny i prawny w tym zakresie przedstawiono poniżej, a jego podsumowane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 15-17)

W dniu 24 kwietnia 2020 r. wpłynęło do PWPW S.A. zamówienie Poczty Polskiej S.A.¹⁸ Propozycja Poczty była przedmiotem uzgodnień służb prawnych obu podmiotów w trakcie telekonferencji przeprowadzonej w dniu 22 kwietnia 2020 r. Autorem treści Zamówienia była

¹³ W imieniu Ministra wszystkich wyjaśnień udzielał pracownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Wiktor Klimiuk, upoważnienie DP-WPP-0114-58/2020/AJ z dnia 2 października 2020 r.

¹⁴ Projekt umowy zlecenia został przekazany przez Prezesa Zarządu PWPW S.A. Macieja Biernata drogą mailową na adres sekretariatu MSWiA.

¹⁵ Decyzja BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. zobowiązywała Poczta Polska S.A. 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.

¹⁶ Wyjaśnienia GPM-0748-4/2020, z dnia 22.10.2020 r.

¹⁷ Wyjaśnienia z dnia 14.10.2020 r.

¹⁸ Zwane dalej Zamówieniem. Zamówienie nosiło datę 20 kwietnia 2020 r.

Poczta Polska S.A., z zastrzeżeniem zapisów w pkt 2 ppkt 1 i 2, dotyczących przedmiotu zlecenia i sposobu przygotowania materiałów przez wykonawcę Zamówienia, do których wkład merytoryczny został przygotowany przez PWPW S.A. w ramach uzgodnień roboczych.

Zamówienie datowane na 20 kwietnia 2020 r. 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”)¹⁹,
- miejsca dostarczenia pakietów oraz harmonogram ich dostarczania wskazanym przez Poczta Polską S.A. podmiotom²⁰,
- zapis, że wynagrodzenie z tytułu wykonania ww. zlecenia PWPW S.A. rozliczy ze Skarbem Państwa,
- wskazanie osób pełniących nadzór nad realizacją zadania.

W treści zamówienia nie wskazano wysokości wynagrodzenia, ani sposobu jego obliczenia.

(akta kontroli str. 21-23)

Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami²¹, w ocenie MSWiA zamówienie zobowiązywało PWPW S.A. do przygotowania elementów przyszłych pakietów wyborczych. W związku z zawarciem umowy pomiędzy Poczta Polską S.A. a PWPW S.A. oraz tym, że Spółka przystąpiła do realizacji Zlecenia, w zakresie nie sprzecznym z decyzją premiera wystawioną dla PWPW S.A., bezprzedmiotowe stało się zawarcie umowy z PWPW S.A. przez MSWiA na ten sam przedmiot realizacji, gdyż prowadziłoby to do konfuzji i byłoby de facto działaniem niegospodarnym. W związku z powyższym wskazanie MSWiA jako źródła finansowania druku w decyzji wystawionej dla PWPW nie zmaterializowało się. Z powodu wykonania dyspozycji decyzji Prezesa Rady Ministrów przez podmiot trzeci i braku innych aktów prawnych obligujących do realizacji tej decyzji MSWiA nie podejmowało kroków w celu jej realizacji, jako że działania takie pozostałyby bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 15-17)

Jak wyjaśnił Członek Zarządu PWPW S.A.²², w rozumieniu Spółki przedmiot Zamówienia obejmował wydruk „Kart do głosowania” i „Oświadczeń o osobistym i tajnym głosowaniu” wraz z „Instrukcją” w dwóch formach, przygotowanych zgodnie z pkt 2 ppkt 1 i 2 Zamówienia oraz dostawę ww. druków w terminach i do miejsc wskazanych w pkt 3 ppkt 1 i 2 Zamówienia. Przyjęcie Zamówienia nie zostało potwierdzone (podpisane) przez PWPW S.A. Zgodnie z wyjaśnieniami Członka Zarządu Spółki, odpowiedzialność za realizację Zamówienia bez jego formalnego potwierdzenia wzięł na siebie Zarząd PWPW S.A., a faktyczne potwierdzenie przyjęcia zamówienia, z wyłączeniem liczby drukowanych pakietów, miało miejsce poprzez skierowanie Zamówienia do realizacji.

¹⁹ 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.

²⁰ [...].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.]

²¹ Wyjaśnienia z dnia 14.10.2020 r.

²² Wyjaśnienia BK-0810-1-5/2020 z dnia 28.08.2020 r. W imieniu Prezesa Zarządu PWPW S. A., wszystkich wyjaśnień udzielał Członek Zarządu PWPW S.A. Piotr Ciompa.

(akta kontroli str. 42-45)

Dyrektor Biura Kontroli i Zarządzania Poczty Polskiej S.A. udzielając wyjaśnień, jakie konkretne działania w rozumieniu zleceńodawcy miało obejmować dostarczenie przez wykonawcę elementów do insertowania wchodzących w skład pakietu wyborczego (pkt 2 pkt 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” materiałów²³, 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 str. 46-47)

Upoważniony przedstawiciel MSWiA, odnosząc się w następnych wyjaśnieniach do przedstawionych powyżej stanowisk PWPW S.A. oraz Poczty Polskiej S.A. podał²⁴, że decyzja BPRM.4820.2.4.2020 kreuje, jako kolejnego uczestnika procesu, którego celem było przygotowanie do przeprowadzenia ww. wyborów, Ministra właściwego ds. wewnętrznych i administracji. Należy jednakże wskazać, że dopełnieniem procesu oraz decyzji adresowanej do PWPW S.A. jest Decyzja nr BPRM.4820.2.3.2020 (...), 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 (...). Działania podejmowane na podstawie obu decyzji były ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałujące (np. parametry drukowanych elementów vs. wymagania firm konfekcjonujących). (...) Proces obejmował wydrukowanie i dostarczenie odpowiedniej ilości kart do głosowania, oświadczeń o tajnym i osobistym oddaniu głosu wraz z instrukcją do głosowania (decyzja dla PWPW S.A.) oraz przygotowanie pakietów wyborczych i ich kolportaż (decyzja dla Poczty Polskiej S.A.). Te trzy zagregowane, główne zadania w rzeczywistości składają się z całego szeregu podprocesów i działań tworzących logiczną i funkcjonalną całość, która jednak ze względu na wielowątkowość i stopień skomplikowania może być postrzegana nieco odmiennie przez każdego z uczestników tego procesu, w zależności od umiejscowienia i przypisanej/realizowanej roli. (...) Biorąc pod uwagę zamówienie Poczty Polskiej i zapisy ustawy oraz obu decyzji Prezesa Rady Ministrów otrzymujemy pełen obraz całości projektu. PWPW S.A. jako podmiot sprzedający wyłącznie wytworzone przez siebie produkty w sposób naturalny łączy każdą formę zlecenia i zamówienia jakiegokolwiek produktu z aktem jego wytworzenia. Konsekwentnie zamówienie odpowiedniej ilości elementów przysyłanych pakietów wyborczych złożone PWPW S.A. przez PP S.A. należy rozpatrywać łącznie z tożsamym zapisem decyzji Prezesa Rady Ministrów polecającym PWPW S.A. wydruk odpowiedniej ilości kart do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o tajnym i osobistym oddaniu głosu. Nie jest zatem zaskakującym utożsamienie zlecenia/zamówienia ze zleceniem wydruku odpowiedniej ilości elementów pakietów wyborczych (...). Z perspektywy Poczty Polskiej zamówiła ona towar celem jego dalszej dystrybucji, tj. świadczenia swojej statutowej usługi.

²³ Część materiału wsadowego do „insertowania” miała formę arkusza A4 a część tzw. roli, co z kolei podyktowane było wymaganiami firm przygotowujących pakiety wyborcze i stosowanych u nich rodzajów maszyn pakujących.

²⁴ Wyjaśnienia upoważnionego pracownika MSWiA z 22.10.2020 r.

Perspektywa PWPW każe to samo zamówienie widzieć jako zlecenie produkcji zamówionego towaru, jedynie uzupełnione o usługę jego fizycznej dostawy do wskazanych lokalizacji. W ten sam sposób owe zapisy interpretowała PWPW S.A. W związku z powyższym, nawet gdyby przytoczona interpretacja była błędna, to działania w kierunku zawarcia umowy ze spółką de facto doprowadziłyby do podwójnego druku pakietów wyborczych, co byłoby niegospodarnością.

(akta kontroli str. 32-37)

NIK zwraca uwagę, że decyzja 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 wydrukowania 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.

Stanowisko to znajduje pełne potwierdzenie w uzyskanych na tą okoliczność wyjaśnieniach przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie ze stanowiskiem Szefa KPRM²⁵, 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 Dyrektorka Biura Dyrektora Generalnego KPRM²⁶. 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 str. 57-74)

Zdaniem NIK, Zamówienie złożone przez Poczta Polska S.A., należy rozumieć jako ofertę w rozumieniu art. 66 k.c.²⁷ Wprawdzie PWPW S.A. nie potwierdziła przyjęcia Zamówienia poprzez złożenie na nim podpisu, ale przystąpiła do jego realizacji²⁸. Stosownie do

²⁵ Wyjaśnienia Szefa KPRM z dnia 27.05.2020 r. (pismo BPRM.31.12.29.2020.KG(2)).

²⁶ Wyjaśnienia Dyrektorki Biura Dyrektora Generalnego KPRM z dnia 20 sierpnia 2020 r.

²⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

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

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 oferty²⁹. W związku z powyższym, w momencie rozpoczęcia realizacji przez PWPW S.A. dostaw doszłoby zatem do konkludentnego zawarcia umowy o treści zawartej w ofercie³⁰. 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 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 str. 21-23)

Z analizy uzyskanych w trakcie prowadzonej kontroli dowodów wynika, 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.³¹, uzgadniała ona z PWPW S.A. zakres umowy, mającej formalnie uregulować powyższe ustalenia. Do podpisania, zarówno ustaleń co do zakresu umowy w formie zamówienia z dnia 20 kwietnia 2020 r., jak i uzgadnianej na ich podstawie umowy, nie doszło z powodów leżących po stronie Zarządu PWPW S.A.³² Również z analizy odpowiedzi PWPW S.A. dotyczących uzgodnień w sprawie zawarcia umowy z MSWiA, w zakresie realizacji zadań określonych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, wynika, że:

- uzgodnienia PWPW S.A. z Poczta Polska S.A. dotyczyły jedynie procesu konfekcjonowania pakietów wyborczych (w tym liczby podmiotów konfekcjonujących oraz związanych z tym wymagań technicznych),

²⁹ 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.

³⁰ 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.]. 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/Ofercie, 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.

³¹ Wyjaśnienia Dyrektora Biura Kontroli i Zarządzania Bezpieczeństwem PP S.A. z dnia 15.09.2020 r.

³² Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez 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.

- 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 str. 25-28, 42-50)

Jednocześnie, odnosząc się do argumentu, że PWPW S.A. *jest podmiotem sprzedającym wyłącznie wytworzone przez siebie produkty*, należy zauważyć, że w omawianym przypadku PWPW S.A. zleciła w całości wydruk pakietów wyborczych podmiotowi zewnętrznemu.

(akta kontroli str. 32-37)

W związku z powyższym, NIK nie może podzielić stanowiska MSWiA i PWPW S.A., że Zamówienie z 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.

(akta kontroli str. 15-17, 40-41, 42-44)

Po zakończeniu działań związanych z realizacją zadań wynikających z decyzji BPRM.4820.2.4.2020, zmierzających do przygotowania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., PWPW S.A. podjęła czynności zmierzające do uzyskania od Skarbu Państwa zwrotu kosztów poniesionych przez Spółkę na realizację działań wynikających z przywołanej decyzji. W dniu 29 maja 2020 r. Członek Zarządu PWPW S.A.³³ zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA pismem Z-0132-02/2020/PC, z prośbą o pomoc w ustaleniu właściwego statio fisci Skarbu Państwa, tj. dysponenta środków budżetowych, do którego mogłaby wystąpić z roszczeniem o pokrycie kosztów wynikających z realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Pismo to do dnia zakończenia czynności kontrolnych pozostało bez odpowiedzi. Jak wyjaśnił upoważniony pracownik MSWiA, do Ministerstwa wpłynęło pismo datowane na 29 maja 2020 r., zawierające zapytanie o finansowanie zlecenia. *Pismo było jednak bezprzedmiotowe z uwagi na to, że PWPW S.A. działało nie tylko na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów, adresowanej do PWPW S.A. ale również na zlecenie Poczty Polskiej. Z tego powodu pismo pozostało bez odpowiedzi.* W związku z brakiem reakcji MSWiA, PWPW S.A. w dniu 17 czerwca 2020 r. przekazała do Ministerstwa Finansów fakturę za wykonane usługi. Faktura ta została zwrócona PWPW S.A. 24 lipca 2020 r. z informacją, że Ministerstwo Finansów nie jest właściwe w sprawie uregulowania płatności³⁴. Po wejściu w życie z dniem 1 września 2020 r. 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 ustaniu³⁵, PWPW S.A. w dniu 9 października 2020 r. złożyła wniosek do Szefa Krajowego Biura Wyborczego o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie kosztów wynikających z realizacji zadań nałożonych na Spółkę decyzją BPRM.4820.2.4.2020. Minister nie podjął żadnych działań

³³ Piotr Ciompa, Członek Zarządu PWPW S.A.

³⁴ Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 22 lipca 2020 r.

³⁵ Dz.U. poz. 1493.

w związku z niemożnością odzyskania przez Spółkę zaangażowanych środków – nie zawarto umowy, która zgodnie z ww. decyzją miała być podstawą do refundacji kosztów, a pismo Spółki z prośbą o wskazanie właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa z 29 maja 2020 r. pozostawiono bez odpowiedzi.

(akta kontroli str. 15-18, 51-55)

Nadzór nad realizacją przez PWPW S.A. decyzji BPRM.4820.2.4.2020 był prowadzony w sposób niesformalizowany. Kontrolerom nie przedstawiono żadnych pism, notatek, ani maili w tym zakresie – wedle uzyskanych wyjaśnień³⁶, wszystkie polecenia były wydawane ustnie. Upoważniony pracownik MSWiA wyjaśnił ponadto³⁷, że *Minister jako organ spółki pełniący w tym wypadku rolę Walnego Zgromadzenia akcjonariuszy monitoruje zdarzenia o wadze strategicznej i długofalowej dla funkcjonowania spółki, a nie pojedyncze decyzje i zlecenia, a o takim zdarzeniu należy mówiąc w kwestii zlecenia Poczty Polskiej druku pakietów wyborczych (...). Organem, który sprawuje bezpośrednią i bieżącą kontrolę oraz która sprawuje monitoring i nadzór nad bieżącymi sprawami spółki jest Rada Nadzorcza. Obecnie czterech członków Rady Nadzorczej pochodzi z wyboru Ministra SWiA oraz troje z wyboru pracowników. Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia nie nakładała na MSWiA obowiązku ustanowienia odrębnego trybu monitoringu i nadzoru nad realizacją wskazanego w niej zadania. Zadanie, którego dotyczy zakres kontroli wchodzi zatem w zakres bieżącej działalności spółki i jest monitorowane przez ustawowo powołany do tego organ, nie zaś bezpośrednio przez Ministra SWiA. Tym niemniej, MSWiA z uwagi na doniosłość oraz nie rutynowość zadania nałożonego na PWPW w postaci druku pakietów wyborczych wykazywało zainteresowanie jego realizacją wykraczające poza wymagania określone przez stosowne regulacje prawne. Minister pozostawał w stałym kontakcie z przedstawicielem Rady Nadzorczej w zakresie realizacji zadania. Zarząd PWPW informował kierownictwo MSWiA ustnie o stanie realizacji zadania. Ponieważ realizacja zadania przebiegała bez zakłóceń, nie była niezbędna interwencja Ministerstwa w bieżące funkcjonowanie Spółki (...). Walne Zgromadzenie po zakończeniu rozliczenia realizacji zadania wyciągnie wnioski z oceny działań zarządu przeprowadzonej przez radę nadzorczą i uwzględni w swoich decyzjach aż po udzielenie absolutorium członkom zarządu.*

(akta kontroli str. 15-17, 32-37)

Pan Paweł Szrot, Sekretarz Stanu, Zastępca Szefa KPRM udzielając wyjaśnień w zastępstwie Szefa KPRM stwierdził, że w zakresie monitorowania realizacji przez Poczta Polską S.A. lub PWPW S.A. poleceń wydanych ww. decyzjami, *właściwi byli, odpowiednio, Minister Aktywów Państwowych oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazani w obu decyzjach jako organy właściwe do zawarcia umów z, odpowiednio, Poczta Polską S.A. oraz PWPW S.A.*

(akta kontroli str. 66-74)

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

³⁶ Wyjaśnienia GPM-0748-4/2020, z dnia 22.10.2020 r.

³⁷ Wyjaśnienia z dnia 14.10.2020 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister, wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z decyzji BPRM.4820.2.4.2020., nie zawarł z PWPW S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Upoważniony przedstawiciel Ministra, jako przyczynę niepodpisania ww. umowy, pomimo otrzymania jej projektu przygotowanego przez Spółkę wskazał, że *w związku z zawarciem umowy pomiędzy Poczta Polska S.A. a PWPW S.A. oraz tym, że Spółka przystąpiła do realizacji zlecenia, zawarcie umowy z PWPW S.A. przez MSWiA na ten sam przedmiot realizacji prowadziłoby do konfuzji i byłoby de facto działaniem niegospodarnym*. Ze zgromadzonego materiału dowodowego bezsprzecznie jednakże wynika³⁸, że stosunek prawny, który zaistniał pomiędzy Poczta Polska S.A. a PWPW S.A., nie mógł zwolnić Ministra z obowiązku wykonania polecenia Prezesa Rady Ministrów wskazanego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Niezawarcie umowy pomiędzy MSWiA a PWPW S.A. spowodowało, że Spółka została zmuszona do wykonania zadań nałożonych na nią ww. decyzją bez szczegółowego określenia warunków ich realizacji oraz bez zabezpieczenia środków na ich wykonanie. W konsekwencji PWPW S.A., działając pod presją zbliżającego się terminu wyborów³⁹, zrealizowała zadanie ponosząc pełne ryzyko jego niewłaściwego wykonania oraz wykorzystując własne środki finansowe. Do dnia zakończenia kontroli PWPW S.A. nie odzyskała kosztów poniesionych na wydruk i dostarczenie elementów pakietów wyborczych.

(akta kontroli str. 15-17, 32-37, 42-50)

IV. Uwagi

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

Uwagi

W efekcie niewykonania przez Ministra polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020., dotyczącego sfinansowania kosztów jej realizacji z części budżetu państwa sprawy wewnętrzne, PWPW S.A. do dnia zakończenia kontroli nie uzyskała zwrotu środków własnych wydatkowanych na realizację ww. decyzji w wysokości szacowanej na 4,65 mln zł. Zaniechanie działań ze strony Ministra, w szczególności niepodpisanie umowy regulującej szczegółowy zakres realizacji przez PWPW S.A. zadania określonego w ww. decyzji, która miała być podstawą do sfinansowania poniesionych przez PWPW S.A. kosztów wydrukowania pakietów wyborczych spowodowało, że pełne ryzyko organizacyjne i finansowe wykonania ww. decyzji obciążało nadzorowaną przez Ministra Spółkę. Podmiot ten działał w zaufaniu do organów Państwa, które powinno dawać podstawę do założenia, że zgodnie z treścią decyzji sfinansowanie kosztów jej realizacji nastąpi z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister. Dopiero na skutek wejścia w życie z dniem 1 września 2020 r., tj. 4 miesiące po wydrukowaniu i dostarczeniu podmiotom insertującym pakietów wyborczych, ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. *o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej*

³⁸ Kwestie te zostały szczegółowo przedstawione w części wystąpienia oznaczonej jako „stan faktyczny”, na str. 8-10.

³⁹ Decyzja została wydana w dniu 16 kwietnia 2020 r. Wybory miały się odbyć w dniu 10 maja 2020 r. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na „insertowanie” pakietów, dostarczenie ich do wyborców i inne niezbędne działania, wydruk i dostarczenie pakietów Poczcie Polskiej S.A. przez PWPW S.A. musiał nastąpić w jak najkrótszym czasie. Decyzja miała rygor natychmiastowej wykonalności.

ustaniu⁴⁰, Spółka uzyskała wyraźną podstawę prawną do ubiegania się o zwrot poniesionych kosztów bez konieczności dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Art. 22 ww. ustawy umożliwił bowiem podmiotom, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., wystąpienie do Szefa Krajowego Biura Wyborczego o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów, związanych bezpośrednio z realizacją tego polecenia. Rekompensata ta nie obejmuje jednak zasadnie poniesionych kosztów w przypadku, gdy zostały one przeznaczone na zakup środków trwałych, wyposażenia, a także innych wydatków, które mogą być wykorzystane w bieżącej działalności podmiotu. Wysokość rekompensaty określić ma umowa zawarta pomiędzy Szefem Krajowego Biura Wyborczego a podmiotem, który koszty poniósł. W dniu 9 października 2020 r. 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 zadania nie zostały PWPW S.A. zwrócone. W związku z powyższym, a także biorąc pod uwagę fakt, że:

- umowa pomiędzy KBW a PWPW S.A. nie została dotychczas zawarta,
- rekompensatą objęte będą wyłącznie zasadnie poniesione koszty, związane bezpośrednio z realizacją decyzji BPRM.4820.2.4.2020,
- ww. decyzja nie określała precyzyjnie zakresu i warunków jej realizacji,
- Minister, wbrew poleceniu zawartemu w ww. decyzji, nie zawarł z PWPW S.A. umowy precyzującej zakres zadań, które ta ostatnia powinna wykonać w związku z jej realizacją,
- brak jest wiążących uregulowań pomiędzy MSWiA a PWPW S.A., które mogłyby rozstrzygnąć wątpliwości dotyczące zasadności oraz kwalifikowalności poniesionych kosztów, w szczególności w odniesieniu do kosztów własnych Spółki,
- rekompensata nie obejmie wszystkich zasadnie poniesionych kosztów, w tym wydatków, które mogą być wykorzystane w bieżącej działalności Spółki,

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

Ponadto, zdaniem NIK, Minister powinien podjąć wszelkie niezbędne działania, w celu uniknięcia powtórzenia się sytuacji, w której nierealizowane są polecenia wskazane w formie decyzji administracyjnej, w konsekwencji czego podległe mu podmioty zmuszone są do realizacji zadań w warunkach utrudniających ich skuteczne wykonanie. NIK zwraca również uwagę, że w przypadku wydania takiego polecenia i wyznaczenia ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy ze wskazanym w decyzji podmiotem, minister ten winien taką umowę zawrzeć lub, w przypadku powstania wątpliwości, co do możliwości wykonania polecenia⁴¹, wystąpić do organu wydającego decyzję o wyjaśnienie tych wątpliwości.

⁴⁰ Dz.U. poz. 1493.

⁴¹ W dacie wydania decyzji Prezesa Rady Ministrów, zawierającej polecenie wydrukowania przez PWPW S.A. pakietów wyborczych oraz zawarcia umowy przez MSWiA z PWPW S.A. w celu sfinansowania kosztów tego zadania, obowiązywał stan prawny, zgodnie z którym wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. powinny zostać przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319), które nie przewidywały powszechnego przeprowadzenia wyborów w formie korespondencyjnej a kompetencje w zakresie organizacji wyborów przypisywały innym podmiotom, niż Poczta Polska S.A., Ministerstwo Aktywów Państwowych, PWPW S.A. czy MSWiA. O tym, że wybory na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. odbędą się wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego zadecydowały dopiero przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag

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

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

Warszawa, dnia 31 grudnia 2020 r.



Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827), które weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Niezależnie od powyższego trzeba jednakże podkreślić, że do czasu ewentualnego wyeliminowania decyzji BPRM.4820.2.4.2020 z obrotu prawnego, pozostaje ona wiążąca dla wskazanych w niej podmiotów.