



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 740

SPRAWOZDANIE

KOMISJI ŚLEDCZEJ DO ZBADANIA LEGALNOŚCI, PRAWIDŁOWOŚCI ORAZ CELOWOŚCI DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W CELU PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

Sejm na 1. posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2023 r. – na podstawie art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej – powołał Komisję Śledczą do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, która po zakończeniu pracy na 28. posiedzeniu w dniu 10 października 2024 r.

w n o s i

o rozpatrzenie przez Sejm załączonego stanowiska.

Komisja zgodnie z art. 19b ustawy o sejmowej komisji śledczej – przedstawia zdania odrębne:

1. posła Krzysztofa Szczuckiego, posła Przemysława Czarńka, posła Mariusza Krystiana i posła Michała Wójcika,
2. posła Witolda Tumanowicza.

Warszawa, dnia 21 października 2024 r.

Przewodnicząca Komisji
i Sprawozdawca

(-) Magdalena Filiks

Stanowisko
sejmowej Komisji Śledczej
do zbadania legalności, prawidłowości
oraz celowości działań podjętych
w celu przygotowania
i przeprowadzenia wyborów
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
w 2020 r. w formie głosowania
korespondencyjnego

Spis treści

I. WSTĘP	9
II. WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	14
III. WPROWADZENIE.....	18
IV. PRZEBIEG PROCESU DECYZYJNEGO W SPRAWIE REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM	25
1. Kontekst	25
2. Chronologia zdarzeń	29
3. Stanowisko ekspertów co do zagrożenia epidemicznego	39
4. Decyzja o rezygnacji z przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych	40
5. Rola Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego w procesie decyzyjnym	41
6. Rola Prezesa RM Mateusza Morawieckiego w procesie decyzyjnym	52
7. Brak działań zmierzających do wypracowania politycznego porozumienia	54
V. PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO NAD USTAWĄ Z DNIA 6 KWIETNIA 2020 R. O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH PRZEPROWADZANIA WYBORÓW POWSZECHNYCH NA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH W 2020 R.	57
1. Wstęp	57
2. Ustalenia Komisji	58
3. Uwagi dotyczące ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów	60
4. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie RP	61
5. Przebieg procesu legislacyjnego w Senacie RP	65
VI. OCENA PROCESU PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM POD KĄTEM ZASAD OKREŚLONYCH W PRAWIE WYBORCZYM I KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	68
1. Ustalenia faktyczne Komisji	68
2. Wnioski	74
a) Planowane wybory korespondencyjne a zasady demokracji	74
b) Przeprowadzenie drugiej tury wyborów korespondencyjnych	82
c) Możliwość przesunięcia terminu wyborów	83
d) Ograniczenie biernego prawa wyborczego	84
VII. WPŁYWY I NACISKI WYWIERANE NA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH I INNE OSOBY W ZWIĄZKU Z WYBORAMI PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ	

POLSKIEJ ZARZĄDZONYMI NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM	86
1. Ustalenia faktyczne	86
2. Wnioski	93
VIII. STAN NADZWYCZAJNY	97
1. Ustalenia faktyczne	97
2. Wnioski	100
IX. SPROWADZENIE NIEBEZPIECZEŃSTWA DLA ŻYCIA LUB ZDROWIA WIELU OSÓB W ZWIĄZKU Z DZIAŁANAMI PODJĘTYMI W CELU PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO.....	111
X. OCENA DZIAŁAŃ PREZESA RADY MINISTRÓW ORAZ KPRM W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO	116
1. Ustalenia faktyczne	116
2. Przedmiot decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.	126
a) Zakres obowiązków nałożonych na PP SA i PWPW SA.....	126
b) Zakres obowiązków nałożonych na Ministra AP i Ministra SWiA	132
3. Opinie prawne dotyczące projektów decyzji.....	135
4. Cel i intencje leżące u podstaw wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.	139
5. Okoliczności związane z wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.	142
6. Powiadomienie ministra właściwego do spraw gospodarki o zamiarze wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r.	143
7. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym.....	144
8. Działania KPRM po wydaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.	145
a) Kontrola wykonywania decyzji przez organ administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną.....	149
b) Kontrola Prezesa Rady Ministrów sprawowana nad ministrami	153
9. Świadomość naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.	158
a) Świadomość czasu procedowania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów przez Senat RP	158
b) „Mitygowanie” ryzyk związanych z ewentualną odpowiedzialnością za wydanie decyzji	161
c) Świadomość wątpliwości prawnych.....	164
10. Ocena działań Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego	166

a) Uwagi ogólne	166
b) Brak podstawy prawnej.....	168
c) Polecenie wydane PP SA	172
d) Przeciwdziałanie epidemii COVID-19	173
e) Zlecenie przygotowania wyborów Prezydenta RP w formie wyłącznego głosowania korespondencyjnego, której nie przewidywały przepisy prawa powszechnie obowiązującego	174
f) Wkroczenie w kompetencje PKW i KBW	175
g) Zlecenie przeprowadzenia wyborów naruszających podstawowe zasady demokracji	179
h) Sprowadzenie zagrożenia dla bezpieczeństwa życia i zdrowia	183
11. Ocena działań Szefa KPRM Michała Dworczyka	184
XI. OCENA DZIAŁAŃ MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH W ZAKRESIE WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO	
1. Ustalenia faktyczne	189
a) Organizacja wyborów	189
b) Wykonanie decyzji i umowa.....	192
c) Finansowanie.....	194
d) Wzory dokumentów pakietu wyborczego	195
e) Rozporządzenia wykonawcze do ustawy.....	197
2. Rola Ministerstwa Aktywów Państwowych w wyborach	198
3. Umowa z PP SA – przygotowanie i zawarcie	200
4. Wzory dokumentów pakietu wyborczego – projekt i wydruk.....	204
5. Finansowanie	207
6. Nadzór.....	210
7. Rozporządzenia wykonawcze do ustawy.....	213
XII. OCENA DZIAŁAŃ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI W ZAKRESIE WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO.....	
1. Ustalenia faktyczne	215
a) Planowanie wyborów	215
b) Wykonanie decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.....	217
c) Umowa	218
2. Udział MSWiA w planowaniu i przygotowywaniu wyborów.....	219

3. Umowa pomiędzy MSWiA a PWPW SA	221
4. Umowa pomiędzy PP SA a PWPW SA	223
5. Finansowanie realizacji polecenia.....	228
6. Wydruk pakietów wyborczych.....	231
7. Nadzór	232
8. Podwykonawca.....	236
XIII. OCENA DZIAŁAŃ PP SA W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO.....	239
XIV. OCENA DZIAŁAŃ PWPW SA W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO.....	252
XV. KOSZTY PONIESIONE W ZWIĄZKU Z ORGANIZACJĄ WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO	258
1. Poczta Polska SA.....	258
2. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA	259
3. Łączne koszty organizacji wyborów korespondencyjnych poniesione przez PWPW SA oraz PP SA	260
4. Refinansowanie poniesionych kosztów.....	261
XVI. UDOSTĘPNIANIE I PRZETWARZANIE DANYCH OSOBOWYCH	266
1. Żądanie przekazywania danych osobowych przez Poczte Polską SA ze spisów wyborców i z bazy PESEL oraz przetwarzanie danych osobowych.....	266
a) Ustalenia faktyczne.....	266
b) Wnioski	270
2. Ocena działań Ministra Cyfryzacji w zakresie udostępniania danych osobowych z bazy PESEL	279
a) Ustalenia faktyczne.....	279
b) Wnioski	280
3. Wykonywanie obowiązków przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w związku z udostępnianiem Poczcie Polskiej SA danych osobowych z bazy PESEL i spisu wyborców.....	282
a) Ustalenia faktyczne.....	282
b) Wnioski	284
XVII. ROLA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ W WYBORACH PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE	

KORESPONDENCYJNYM, ORAZ WYKONYWANIE OBOWIĄZKÓW ZWIĄZANYCH Z NADZOREM NAD PRZESTRZEGANIEM PRAWA WYBORCZEGO	288
XVIII. DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA PROKURATURY I SĄDÓW W SPRAWIE WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM.....	294
1. Dotychczasowe działania prokuratury	294
2. Śledztwo wszczęte przez prokurator Ewę Wrzosek	299
3. Nowe okoliczności ujawnione w toku prac Komisji po wydaniu przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia postanowienia z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt: II Kp 1737/23 306	
a) Zignorowanie opinii prawnych	307
b) Data przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych	308
c) Stan świadomości.....	314
d) Działanie na szkodę interesu publicznego	315
4. Brak związania „wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego” z dnia 21 maja 2024 r.	318
XIX. USTALENIA KOMISJI ŚLEDCZEJ, JEJ OCENA LEGALNOŚCI, PRAWIDŁOWOŚCI ORAZ CELOWOŚCI DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W CELU PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ	323
1. Wstęp	323
2. Funkcjonariusze publiczni KPRM.....	329
3. Prezes partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński.....	336
4. Ministerstwo Aktywów Państwowych	342
5. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.....	345
6. Spółki Skarbu Państwa – Poczta Polska SA i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA	347
7. Przekazywanie danych osobowych	348
8. Przebieg procesu legislacyjnego nad ustawą	351
9. Zaniechania po stronie Państwowej Komisji Wyborczej	355
10. Zaniechanie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.....	356
XX. DZIAŁANIA KOMISJI ŚLEDCZEJ W CELU WYEGZEKWOWANIA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ WOBEC FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH I INNYCH OSÓB I POZOSTAŁE REKOMENDACJE	359
1. Uwagi ogólne.....	359
a) Przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków	359

b) Sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób poprzez spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego.....	362
2. Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki.....	363
3. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michał Dworczyk.....	368
4. Prezes partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński	369
5. Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek	374
6. Funkcjonariusze publiczni Ministerstwa Aktywów Państwowych.....	375
a) Minister Aktywów Państwowych Jacek Sasin	375
b) Wiceminister Aktywów Państwowych Artur Soboń.....	376
c) Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych Tomasz Szczegielniak....	377
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Kamiński	377
8. Minister Cyfryzacji Marek Zagórski	379
9. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych Jan Nowak	379
10. Spółki Skarbu Państwa – Poczta Polska SA i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA.....	380
a) Poczta Polska SA.....	380
b) Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA	380
11. Pozostałe rekomendacje	380

I. WSTĘP

Na wniosek posłów Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalała podjętą w dniu 7 grudnia 2023 r. powołał **Komisję Śledczą do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego** – uchwała w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości i celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (M.P. 2023 poz. 1440).

Formalnoprawne ramy działania Komisji wyznacza art. 111 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024), ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 37), uchwała w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości i celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (Monitor Polski z 2023 r. poz. 1440), uchwała w sprawie wyboru składu osobowego Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego (Monitor Polski z 2023 r. poz. 1473) oraz uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483).

Dnia 12 grudnia 2023 r. Sejm dokonał wyboru członków Komisji Śledczej. W skład Komisji powołani zostali następujący posłowie:

- 1) Waldemar Buda (PiS),
- 2) Przemysław Czarnek (PiS),
- 3) Magdalena Filiks (KO),
- 4) Paweł Jabłoński (PiS),
- 5) Dariusz Joński (KO),
- 6) Jacek Karnowski (KO),
- 7) Agnieszka Maria Kłopotek (PSL-TD),
- 8) Mariusz Krystian (PiS),
- 9) Anita Kucharska-Dziedzic (Lewica),
- 10) Bartosz Romowicz (Polska2050-TD),
- 11) Witold Tumanowicz (Konfederacja).

Pierwsze posiedzenie, na którym dokonano wyboru prezydium Komisji, odbyło się pod przewodnictwem Wicemarszałka Sejmu Włodzimierza Czarzastego w dniu 19 grudnia 2023 r.

W skład prezydium weszli posłowie:

Dariusz Joński (KO) – Przewodniczący Komisji,

Waldemar Buda (PiS) – Zastępca Przewodniczącego Komisji,

Jacek Karnowski (KO) – Zastępca Przewodniczącego Komisji,

Bartosz Romowicz (Polska 2050 – Trzecia Droga) – Zastępca Przewodniczącego Komisji.

W czasie działania Komisji Śledczej w trybie art. 5 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej ze składu osobowego w dniu 13 lutego 2024 r. został wyłączony poseł Paweł Jabłoński. W jego miejsce w dniu 22 lutego 2024 r. powołany został poseł Michał Wójcik (PiS).

Ponadto w związku z wyborem Przewodniczącego Komisji posła Dariusza Jońskiego oraz Zastępcy Przewodniczącego Komisji posła Waldemara Budy do Parlamentu Europejskiego i wygaśnięciem ich mandatów Sejm w dniu 14 czerwca 2024 r. powołał w skład Komisji posłów: Tomasza Kostusia (KO) oraz Krzysztofa Szczuckiego (PiS).

Kolejna zmiana nastąpiła w związku z powołaniem Zastępcy Przewodniczącego Komisji posła Jacka Karnowskiego w dniu 25 czerwca 2024 r. na stanowisko Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Sejm w dniu 28 czerwca 2024 r. powołał w skład Komisji posła Karolinę Pawliczak (KO).

W związku z zaistniałymi zmianami w składzie osobowym Komisja na posiedzeniu w dniu 11 lipca 2024 r., dokonała zmian w składzie prezydium Komisji. Przewodniczącą Komisji została wybrana poseł Magdalena Filiks (KO), a zastępcami Przewodniczącej Komisji poseł Karolina Pawliczak (KO) oraz poseł Krzysztof Szczucki (PiS).

Komisja odbyła łącznie 28 posiedzeń, wszystkie w trybie jawnym, transmitowane przez środki masowego przekazu.

Komisja przesłuchiwała 29 świadków, w tym:

- 1) członków Rady Ministrów, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Zdrowia, Ministra Cyfryzacji i podległych im funkcjonariuszy publicznych,
- 2) Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) prezesów i wiceprezesów Zarządu Poczty Polskiej i podległych im funkcjonariuszy publicznych,
- 5) Prezesa Zarządu oraz członków Rady Nadzorczej Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych,
- 6) Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych,
- 7) Przewodniczącą Państwowej Komisji Wyborczej,

- 8) Dyrektora Departamentu Najwyższej Izby Kontroli,
- 9) prokuratorów prokuratur,
- 10) posłów na Sejm IX kadencji,

oraz przeprowadziła jedną konfrontację między świadkami.

W trakcie wszystkich posiedzeń Komisja Śledcza podjęła 22 uchwały, z czego większość dotyczyła zwolnienia dokumentów z tajemnicy przedsiębiorstwa. Pozostałe uchwały dotyczyły powołania biegłych, wystąpienia do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o nałożenie kary porządkowej na świadków, złożenia przez członków Komisji oświadczenia o tym, że nie zachodzą wobec nich żadne okoliczności, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1024) oraz określenia liczby stałych doradców Komisji.

Stale doradztwo naukowe na rzecz Komisji świadczyło 11 doradców, którzy aktywnie uczestniczyli w jej posiedzeniach, służyli wiedzą i doświadczeniem, a także opracowywali ekspertyzy i stosowne dokumenty.

Komisja – dla uzyskania wiedzy specjalistycznej – powołała biegłych. W dwóch przypadkach opinie biegłych zostały odebrane ustnie na posiedzeniu Komisji, jedna opinia została sporządzona w formie pisemnej. Biegli powołani zostali na okoliczność zbadania: prawidłowości procesu legislacyjnego ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., legalności podstawy prawnej decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. polecającej Poczcie Polskiej SA oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA przygotowanie wyborów prezydenckich, a także możliwości przeprowadzenia wyborów prezydenckich w drodze głosowania korespondencyjnego.

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej na żądanie komisji składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej. Komisja w toku prowadzonego postępowania pozyskiwała materiały przede wszystkim od podmiotów publicznych, tj. Prokuratora Generalnego, prezesów sądów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Zdrowia, Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Zarządu Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych, Prezesa Zarządu Poczty Polskiej SA, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, a także podmiotów prywatnych, tj. Prezesa Zarządu EDC Expert Direct Communications Sp. z o.o., Prezesa Zarządu Inforsys SA oraz Prezesa Zarządu Prografix

Sp. z o.o. Stanowiły one, wraz z innymi dowodami przeprowadzonymi przez Komisję Śledczą, podstawę poczynionych ustaleń faktycznych, które opisane zostały w dalszej części sprawozdania.

Komisji śledczej powierzono wyjaśnienie sprawy wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, które miały zostać przeprowadzone w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, z uwagi na bierność organów i instytucji publicznych w latach 2020–2023 w wyjaśnieniu nieprawidłowości, jakie zostały popełnione w tym procesie. Zauważyć należy, że już w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w jednostkach, które zostały zaangażowane w przygotowanie i organizację wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, tj. w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Aktywów Państwowych, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Poczcie Polskiej SA, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA pn. *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego.*

Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych, do których zostały zgłoszone zastrzeżenia przez kierowników wszystkich jednostek objętych kontrolą. W następstwie poczynionych ustaleń NIK skierował do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście w Warszawie pięć zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez funkcjonariuszy publicznych oraz Zarząd Poczty Polskiej SA i Zarząd Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA. Szereg zawiadomień złożyli również posłowie na Sejm RP, osoby prywatne, stowarzyszenia. Prokuratura Okręgowa w Warszawie konsekwentnie odmawiała wszczęcia śledztw na podstawie kierowanych zawiadomień. W trzech sprawach, głównie za sprawą zażaleń NIK uwzględnionych przez Sąd Okręgowy w Warszawie, Prokuratura Okręgowa w Warszawie prowadzi obecnie czynności.

W dniu 23 kwietnia 2020 r. śledztwo w sprawie sprowadzenia niebezpieczeństwa zagrażającego życiu i zdrowiu wielu osób poprzez przedsięwzięcie działań mających na celu przeprowadzenie wyborów prezydenckich w okresie ogłoszonego stanu epidemii, tj. czyn z art. 165 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, wszczęła prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów Ewa Wrzosek. Jednakże już tego samego dnia, tj. 23 kwietnia 2020 r., prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów Edyta Dudzińska umorzyła śledztwo na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego wobec ustalenia, że czynu nie popełniono.

Pomimo zaangażowania aparatu państwa, organizacji, stowarzyszeń oraz osób prywatnych sprawa nadal nie została wyjaśniona. Komisja Śledcza podjęła więc próbę odbudowy zaufania obywateli do państwa w kontrze do modelu działania przyjętego przez poprzednią władzę, który w ocenie Komisji miał za zadanie chronić polityków i ludzi z kręgów władzy kosztem dojścia do prawdy

i poczucia sprawiedliwości społecznej. Powołanie Komisji do wyjaśnienia tej sprawy miało więc również przyczynić się do odbudowania autorytetu władzy publicznej oraz poszanowania prawa, niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych.

Pomimo znacznego oporu ze strony świadków, którzy wielokrotnie usiłowali nie odpowiadać na pytania zadawane przez członków Komisji, zasłaniaли się niepamięcią, a także przejawiali lekceważący stosunek do konstytucyjnego organu, jakim jest komisja śledcza, do wyjaśnienia sprawy oraz prawa obywateli do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych i działalności organów publicznych, Komisja poczyniła nowe ustalenia, które stanowiły podstawę wniosków przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu, a także działań, które w ich następstwie Komisja zobligowana będzie podjąć w kierunku wyegzekwowania odpowiedzialności karnej wobec funkcjonariuszy publicznych i innych osób.

II. WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹

Kodeks wyborczy – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy²

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³

k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴

RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁵

uchwała Sejmu RP z dnia 7 grudnia 2023 r. – uchwała Sejmu RP z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego⁶

ustawa antycovidowa – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷

nowelizacja ustawy antycovidowej – ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁸

ustawa o Radzie Ministrów – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁹

ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia – ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁰

¹ Dz. U.1997 Nr 78 poz. 483.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1319.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.

⁴ **Dz. U. z 2024 r. poz. 17 t.j.**

⁵ Dz. Urz. UE L Nr 119 z 4 maja 2016 r., s. 1, ze zm.

⁶ **Monitor Polski z 2023 r. poz. 1440.**

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 568.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1171, t.j. ze zm.

¹⁰ Dz. U., z 2020 r. poz. 695 ze zm.

ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów – ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.¹¹

Regulamin Sejmu – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹²

Regulamin Senatu – uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu¹³

Regulamin organizacyjny KPRM – Zarządzenie nr 14 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z załącznikiem Regulaminem organizacyjnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, t.j.

decyzja BPRM.4820.2.3.2020 – decyzja Prezesa Rady Ministrów nr BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r., skierowana do Poczty Polskiej SA

decyzja BPRM.4820.2.4.2020 – decyzja Prezesa Rady Ministrów nr BPRM.4820.2.4.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r., skierowana do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA

decyzje z 16 kwietnia 2020 r. – decyzja Prezesa Rady Ministrów BPRM.4820.2.3.2020 i decyzja BPRM.4820.2.4.2020

wyrok WSA z dnia 15 września 2020 r. – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20

wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2024 r. – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt: III OSK 4524/21

wyrok TK z dnia 21 maja 2024 r. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2024 r., sygn. akt K 27/23

KBW – Krajowe Biuro Wyborcze

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 827. Ustawa uchylona z dniem 2 czerwca 2020 r. przez art. 27 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 979).

¹² Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, t.j.

¹³ Monitor Polski z 2018 r. poz. 846, t.j.

Komisja – Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

MAP – Ministerstwo Aktywów Państwowych

Minister AP – Minister Aktywów Państwowych

Minister SWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

MZ – Ministerstwo Zdrowia

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

PG RP – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

PiS – partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość

Porozumienie – partia polityczna Porozumienie Jarosława Gowina, później jako Porozumienie dla Demokracji

PKW – Państwowa Komisja Wyborcza

Prezes RM, Premier- Prezes Rady Ministrów

Prezydent RP – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

PP SA – Poczta Polska Spółka Akcyjna

PWPW SA – Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych Spółka Akcyjna

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

Szef KPRM– Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

III. WPROWADZENIE

Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostały zarządzane przez Marszałek Sejmu RP Elżbietę Witek postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. Termin wyborów ustalono na niedzielę dnia 10 maja 2020 r. Z uwagi na fakt, że kadencja urzędującego Prezydenta RP kończyła się w dniu 6 sierpnia 2020 r., pierwsza tura wyborów w zwykłym terminie mogła zostać zarządzona na dzień wolny przypadający między 28 kwietnia a 23 maja 2020 r., zaś druga tura odpowiednio między 12 maja a 6 czerwca 2020 r.¹⁴

W ramach przewidzianego w ww. postanowieniu Marszałka Sejmu RP kalendarza wyborczego podjęte zostały czynności, w tym w szczególności zgłaszano kandydatów na Prezydenta RP, w rozumieniu art. 127 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP, PKW dokonała ich rejestracji zgodnie z art. 296–306 Kodeksu wyborczego. W dniu 15 kwietnia 2020 r. PKW sporządziła i podała do wiadomości publicznej listę dziesięciu zarejestrowanych kandydatów na Prezydenta RP w tych wyborach. Zgłoszone zostały kandydatury m.in.: urzędującego Prezydenta Andrzeja Dudy, Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, Roberta Biedronia, Szymona Hołowni, Władysława Kosiniaka-Kamysza (por. Uchwała nr 121/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 kwietnia 2020 r. w sprawie listy kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.¹⁵).

Na początku 2020 r. na świecie wybuchła epidemia wirusa SARS-CoV-2. Do Europy dotarła na początku 2020 r. Już od drugiej połowy lutego 2020 r. Rada Ministrów była świadoma, że przyjdzie jej funkcjonować w wyjątkowych okolicznościach. Wiedza wszystkich obywateli, w tym także rządzących, na temat rozwoju pandemii była mocno ograniczona, nie można było wykluczyć podobnej dynamiki rozwoju pandemii, jaka miała miejsce w Europie Zachodniej, w szczególności we Włoszech, Francji bądź Hiszpanii. Jak wskazywali niemal wszyscy świadkowie składający zeznania przed Komisją, sytuacja była ekstrapordynaryjna, wymagająca nadzwyczajnych środków i działań.

Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii od 20 marca 2020 r. do odwołania ogłoszony został na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

¹⁴ Zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP: *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.*

¹⁵ Zob. <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/uchwały-pkw/2020-r/uchwała-nr-1212020-pkw-z-dnia-15-kwietnia-2020-r-w-sprawie-listy-kandydatow-na-prezydenta-rzeczyposp>, dostęp w dniu 9 lipca 2024 r.

W efekcie panującej sytuacji faktycznej w dniu 2 marca 2020 r. Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W tej ustawie przyjęto specjalny przepis art. 11, który w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2020 r. upoważniał Prezesa Rady Ministrów do wydawania, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 poleceń obowiązujących inne niż państwowe osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.

W dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁶, która rozszerzyła możliwość głosowania korespondencyjnego o nowe grupy osób – wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat. Ustawa zakładała doręczenie pakietów wyborczych dla osób głosujących korespondencyjnie przez operatora pocztowego w formie listu poleconego.

W dniu 6 kwietnia 2020 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Tego samego dnia, po zaledwie niecałych trzech godzinach poselskich prac nad ustawą, Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., która tego samego dnia została przekazana Marszałkowi Senatu RP. Ustawa przewidywała przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP wyłącznie w formie korespondencyjnej i zakładała doręczanie pakietów wyborczych w formie listu zwykłego.

W odpowiedzi na zapowiedzi przeprowadzenia wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wyraziło jednoznaczną negatywną opinię i wskazało, że *niesie (...) duże zagrożenie dla życia i zdrowia pracowników Poczty Polskiej OPZZ oraz Polek i Polaków odbierających przesyłki. Wyrażamy szczególną obawę o zdrowie i życie około 25 tysięcy listonoszy, którzy w krótkim czasie będą musieli dostarczyć ponad 30 mln pakietów wyborczych pod niemal 20 mln adresów. Dla każdego z doręczycieli oznacza to kontakt z kilku a nawet kilkunastu tysiącami klamek, skrzynek pocztowych, a być może nawet z chorymi odbiorcami. Organizacja wyborów w ten sposób to potężna sieć dystrybucji koronawirusa, narażająca zdrowie i życie listonoszy i ich rodzin oraz niezliczonej rzeszy klientów Poczty Polskiej. Stanowczy sprzeciw wyraziło również Forum Związków Zawodowych w opinii z dnia 5 kwietnia 2020 r., które wskazało m.in.: Rząd nie*

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.

wziął pod uwagę fakt, że znaczna część pracowników poczty jest na zwolnieniach i urlopach. Poczta Polska ma do dyspozycji ok. 15.000 listonoszy. Taka liczba pracowników poczty nie jest wystarczająca do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Przeprowadzenie głosowania w tej formie, bez potężnego dofinansowania Poczty polskiej przez państwo i inwestycji w jej pracowników jest dziś nierealne oraz: Forum Związków Zawodowych mając na uwadze dobro reprezentowanych pracownic i pracowników, a także poczucie odpowiedzialności za wspólnotę, nie zawiera w ów spektaklu brać udziału. Te opinie wpłynęły do Kancelarii Sejmu na początku kwietnia 2020 r.

Już w tym miejscu zaakcentować należy poważne wątpliwości co do ww. ustawy, które w ocenie Komisji budzi sam fakt, że ustawa, która miała określać zasady i sposób przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, została przygotowana na tak dużym poziomie ogólności, a szereg kwestii o kluczowym charakterze miał zostać uregulowany w rozporządzeniach, których treść na etapie prac legislacyjnych w Sejmie i Senacie w ogóle nie była znana, a więc nie mogła podlegać ocenie.

Nad realizacją i przygotowaniem procesu wyborczego pieczę objęła Rada Ministrów. W trakcie prowadzonych prac ustawodawczych w Senacie w MAP i KPRM zostały podjęte działania mające na celu wydanie decyzji, na podstawie których podejmowano czynności zmierzające do przygotowania i przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych.

W pierwszych dwóch tygodniach kwietnia 2020 r. w siedzibie MAP, z udziałem urzędników MAP i z ich inicjatywy, doszło do spotkań, w czasie których wypracowano szczegóły przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Należy przy tym zaznaczyć, że koncepcja wyborów zmieniała się w czasie. W początkowym etapie, tj. na początku kwietnia 2020 r., zakładano, że to PP SA w całości zorganizuje wybory korespondencyjne. Ponieważ PP SA nie posiadała własnych drukarni, podczas spotkania w MAP w dniu 7 kwietnia 2020 r., z udziałem Wiceministra AP Artura Sobonia, postanowiono, że częścią poligraficzną, obejmującą wydruk elementów pakietu wyborczego, oraz ich kompletowaniem (zwanym także konfekcjonowaniem lub kopertowaniem) zajmie się PWPW SA. Uległo to jednak dalszym zmianom. Począwszy od dnia 10 kwietnia 2020 r., z uwagi na to, że PWPW SA nie posiadała wiedzy, doświadczenia, a przede wszystkim możliwości w zakresie konfekcjonowania, zaczęto rozważać ograniczenie roli PWPW SA wyłącznie do wydruku pakietu wyborczego. Konfekcjonowanie planowano powierzyć firmom zewnętrznym (podmiotom prywatnym). Sama PP SA miała zająć się kwestiami logistycznymi, związanymi przede wszystkim z dostarczeniem pakietów wyborczych do wyborców oraz ich późniejszym odbiorem. Miała również pełnić rolę koordynatora całego przedsięwzięcia. W dniu 14 kwietnia 2020 r., podczas spotkania w siedzibie MAP, Artur Soboń (za zgodą i zatwierdzeniem Ministra AP) potwierdził te założenia.

Szczegółowe ustalenia co do modelu przeprowadzenia wyborów, podmiotów zaangażowanych w ich organizację, podziału zadań pomiędzy nimi oraz terminów realizacji zapadły podczas spotkania

(wideokonferencji) zorganizowanego przez PP SA na polecenie Wiceministra AP Artura Sobonia w dniu 15 kwietnia 2020 r.

W dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2, w zw. z art. 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 wydał:

- a) polecenie PP SA w drodze decyzji administracyjnej (znak: BPRM.4820.2.3.2020) podjęcia 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 materiałowych i kadrowych;
- b) polecenie PWPW SA w drodze decyzji administracyjnej (znak: BPRM.4820.2.4.2020) wydrukowania 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 związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.

Jednocześnie w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 Prezes RM wyznaczył ministra właściwego do spraw aktywów państwowych jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PP SA, zgodnie z treścią polecenia, a także wskazał, że finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez PP SA w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z PP SA.

W decyzji BPRM.4820.2.4.2020 Prezes RM wyznaczył zaś ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PWPW SA, zgodnie z treścią polecenia, a także wskazał, że finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez PWPW SA w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, oraz na podstawie umowy PWPW SA dotyczącej realizacji zadań objętych tą decyzją (vide: decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. skierowana do Poczty Polskiej SA, znak: BPRM.4820.2.3.2020; decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. skierowana do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, znak: BPRM.4820.2.4.2020).

Dnia 18 kwietnia 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁷, która w art.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 695.

102 zawieszala na czas stanu epidemii stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego m.in. w zakresie ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart, a także przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego.

W dniu 5 maja 2020 r. Senat RP podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. W dniu 6 maja 2020 r. ustawa wraz z uchwałą została przekazana do Sejmu RP, który w dniu 7 maja 2020 r. odrzucił uchwałę Senatu. Prezydent RP podpisał ww. ustawę w dniu 8 maja 2020 r.

W dniu 7 maja 2020 r. PKW opublikowała komunikat, w którym wskazała m.in.: *W dniu 16 kwietnia 2020 r. została jednak uchwalona ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U poz. 695). Na mocy art. 102 tej ustawy zawieszone zostały obowiązki informacyjne wynikające z przepisów Kodeksu wyborczego, nałożone na wójtów i komisarzy wyborczych, ponadto przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania, głosowania korespondencyjnego oraz głosowania przez pełnomocnika. (...) Obowiązująca regulacja prawna pozbawiła Państwową Komisję Wyborczą instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków. W związku z powyższym Państwowa Komisja Wyborcza, informuje wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, że głosowanie w dniu 10 maja 2020 r. nie może się odbyć¹⁸.*

Z uwagi na wystąpienie szeregu wątpliwości co do legalności tak przeprowadzonego procesu wyborczego, jak i zagrożenia w zakresie braku możliwości jego terminowego przygotowania oraz w świetle przewidywań gwałtownego rozwoju pandemii grupa posłów Porozumienia Jarosława Gowina, na czele z Wicepremierem Jarosławem Gowinem, podjęła działania mające na celu przekonanie przedstawicieli obozu rządowego, w tym przede wszystkim samego Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, że termin wyborów prezydenckich należy odłożyć w czasie.

Jarosław Gowin wraz z posłami Porozumienia zaproponował zmianę Konstytucji RP i przesunięcie wyborów o dwa lata poprzez wydłużenie kadencji Prezydenta RP do siedmiu lat. Zmiana miała dotyczyć wówczas także jednokadencyjności oraz zawierać przepisy przejściowe, na mocy których doszłoby do wydłużenia kadencji urzędującego Prezydenta RP Andrzeja Dudy o dwa lata.

Wobec braku porozumienia w zakresie wprowadzenia zmian w Konstytucji RP, w obliczu wizji weta Senatu RP do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, a także mając na względzie sprzeciw Jarosława Gowina i części posłów Porozumienia, w wyniku którego doszłoby

18 Zob. <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-7-maja-2020-roku>, dostęp w dniu 11 lipca 2024 r.

do podtrzymania senackiego weta, Prezes PiS Jarosław Kaczyński zdecydował o wycofaniu koncepcji wyborów korespondencyjnych.

W dniu 6 maja 2020 r. Jarosław Kaczyński i Jarosław Gowin wydali oświadczenie o następującej treści: *W związku z odrzuceniem przez opozycję wszystkich konstruktywnych propozycji umożliwiających przeprowadzenie tegorocznych wyborów prezydenckich w terminie konstytucyjnym, partie Prawo i Sprawiedliwość oraz Porozumienie Jarosława Gowina przygotowały rozwiązanie, które zagwarantuje Polakom możliwość wzięcia udziału w demokratycznych wyborach. Po upływie terminu 10 maja 2020 r. oraz przewidywanym stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy nieważności wyborów, wobec ich nieodbycia, Marszałek Sejmu RP ogłosi nowe wybory prezydenckie w pierwszym możliwym terminie. Wybory przeprowadzone przez Państwową Komisję Wyborczą, w trosce o bezpieczeństwo Polaków, ze względu na sytuację epidemiczną, odbędą się w trybie korespondencyjnym. Porozumienie Jarosława Gowina zobowiązuje się do poparcia ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., a jednocześnie przedstawi, w uzgodnieniu z Prawem i Sprawiedliwością, propozycje jej nowelizacji*¹⁹.

Wybory zarządzane na dzień 10 maja 2020 r. postanowieniem Marszałka Sejmu RP z dnia 5 lutego 2020 r. nie odbyły się. W dniu 10 maja 2020 r. nie przeprowadzono głosowania, a zatem, nie doszło w ogóle do głosowania na kandydatów.

W dniu 10 maja 2020 r., a zatem w dacie wyznaczonych wyborów prezydenckich, PKW podjęła uchwałę nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o następującej treści:

Na podstawie art. 293 § 1 w związku z § 3 oraz w związku z art. 160 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568) Państwowa Komisja Wyborcza uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów.

§ 2. Fakt wskazany w § 1 równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów.

§ 3. Uchwała podlega przekazaniu Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, podaniu do publicznej wiadomości i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹⁹ Opublikowano na portalu X na profilu PiS.

Żadna z dwóch sytuacji określonych w art. 293 § 1 Kodeksu wyborczego, powołanym jako podstawa prawna ww. uchwały, formalnie nie wystąpiła. W uchwale przyjęto fikcję prawną, gdyż w wyborach prezydenckich zarządzonych 10 maja 2020 r. głosowanie miało być przeprowadzone na dziesięciu zarejestrowanych kandydatów.

Postanowieniem z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek wyznaczyła nowy termin wyborów na dzień 28 czerwca 2020 r.²⁰

Ostatecznie wybory na Prezydenta RP odbyły się w dniach: 28 czerwca 2020 r. – pierwsza tura, 12 lipca 2020 r. – druga tura.

Skargą datowaną na 29 kwietnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzję Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020. Skarga wpłynęła do KPRM w dniu 29 kwietnia 2020 r. (vide: skarga RPO z dnia 29 kwietnia 2020 r., wiadomość e-mail Rafała Siemianowskiego z dnia 29 kwietnia 2020 r.).

Wyrokiem z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, WSA w Warszawie stwierdził nieważność decyzji Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. (znak BPRM.4820.2.3.2020).

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 28 czerwca 2024 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: III OSK 4524/21 oddalił skargę kasacyjną Prezesa RM od ww. wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r.

²⁰ Dz. U. z 2020 poz. 988.

IV. PRZEBIEG PROCESU DECYZYJNEGO W SPRAWIE REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM

1) USTALENIA FAKTYCZNE

1. Kontekst

Oceny procesu planowania, przygotowywania i przeprowadzania wyborów korespondencyjnych nie sposób dokonywać bez uwzględnienia okoliczności podejmowania decyzji w zakresie organizacji wyborów prezydenckich, jakie występowały w okresie luty–kwiecień 2020 r. Punktem wyjścia dla oceny działania i podejmowanych decyzji powinna być kwestia pandemii wirusa SARS-CoV-2 oraz wpływu ewentualnego przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym na zagrożenie jej nasilenia. Kolejnym ważnym aspektem pozostaje ocena motywacji podejmowanego działania, konsekwencji społecznych i ekonomicznych, jak i narażenia państwa polskiego na chaos prawny i destabilizację polityczną w okolicznościach zagrożenia rozwojem pandemii i związanym z nią kryzysem gospodarczym. Końcowo należy mieć na uwadze brak technicznych możliwości zorganizowania wyborów korespondencyjnych w taki sposób, aby odbyły się w pełni legalnie – bez naruszenia szeregu ustaw.

Wyjściowo należy więc podkreślić, że w marcu 2020 r. w Polsce wybuchła epidemia wirusa SARS-CoV-2. W dniu 12 marca 2020 r. zostały zawieszone zajęcia w szkołach, przedszkolach i żłobkach. Od 13 marca 2020 r. obowiązywały pierwsze ograniczenia działalności gospodarczej. Wprowadzono m.in. ograniczenie funkcjonowania galerii handlowych, zakaz zgromadzeń powyżej 50 osób o charakterze publicznym, państwowym i religijnym. Restauracje mogły dostarczać jedynie jedzenie na wynos. Zostały zamknięte siłownie, baseny, kluby taneczne, kluby fitness, muzea, biblioteki i kina. W dniu 23 marca 2020 r. został wprowadzony stan epidemii. Od 24 marca 2020 r. do 11 kwietnia 2020 r. obowiązywało ograniczenie w przemieszczaniu się poza celami bytowymi, zdrowotnymi i zawodowymi. Ograniczono ilość udostępnianych miejsc w transporcie publicznym. Wprowadzono całkowity zakaz zgromadzeń. W dniu 31 marca 2020 r. obostrzenia zostały rozszerzone.

W wyniku powyższego doszło do ograniczenia szeregu konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich, a sytuacja w kraju była quasi-nadzwyczajna. Została ograniczona wolność działalności gospodarczej, wolność zgromadzeń, sumienia i wyznania poprzez ograniczenie do pięciu osób na mszy, wprowadzono ograniczenie wolności przemieszczania się, prawa do ochrony zdrowia, prawa do nauki, prawa do wynagrodzenia szkody, ograniczono wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca jego wykonywania. Doszło do dyskryminacji, poniżającego traktowania i karania obywateli, w tym przedsiębiorców. W ocenie Komisji

wystąpiła *de facto* sytuacja wprowadzenia w Polsce stanu nadzwyczajnego z pominięciem wymaganego trybu jego wprowadzenia, o którym stanowi rozdział XI ustawy zasadniczej.

Co więcej, wirus się rozprzestrzeniał, w szpitalach brakowało łóżek, środków ochrony, lekarzy. Z dnia na dzień drastycznie rosła liczba zgonów.

Znamienne dla procesu decyzyjnego odnośnie do wyborów korespondencyjnych było również wysokie poparcie ówczesnego Prezydenta RP Andrzeja Dudy, które mogło dawać mu zwycięstwo już w pierwszej turze wyborów. W dniu 16 lutego 2020 r. według sondaży poparcie dla kandydatów na Prezydenta RP w wyborach zarządzonych przez Marszałek Sejmu RP na 10 maja 2020 r. wynosiło odpowiednio: Andrzej Duda – 41%, Małgorzata Kidawa-Błońska – 21%, Robert Biedroń – 11%, Szymon Hołownia – 10%. Następnie 16 marca 2020 r. sondaże wskazywały na poparcie w wysokości: Andrzej Duda – 43%, Małgorzata Kidawa-Błońska – 22%, Władysław Kosiniak-Kamysz – 9%, Szymon Hołownia – 6%. W kolejnych dniach marca poparcie dla kandydatów wynosiło zaś: w dniu 18 marca 2020 r. Andrzej Duda – 43,19%, Małgorzata Kidawa-Błońska – 21,13%, Władysław Kosiniak-Kamysz – 12,96%, Robert Biedroń – 9,54%, Szymon Hołownia – 8,74%; w dniu 29 marca 2020 r. Andrzej Duda – 49,8%, Małgorzata Kidawa-Błońska – 17,1%, Władysław Kosiniak-Kamysz 15,4%; w dniu 30 marca 2020 r. Andrzej Duda – 55%, Małgorzata Kidawa-Błońska – 14%, Władysław Kosiniak-Kamysz – 10%, Szymon Hołownia – 9%.

Zgodnie z powołanymi wynikami sondaży przedwyborczych poparcie dla urzędującego wówczas Prezydenta Andrzeja Dudy wahało się na poziomie pozwalającym na przyjęcie wysokiego prawdopodobieństwa zwycięstwa w pierwszej turze. Co więcej, poparcie to stale rosło, osiągając w dniu 30 marca 2020 r. – 55%²¹. Dodatkowo Andrzej Duda posiadał oczywistą przewagę nad pozostałymi kandydatami, gdyż jako jedyny mógł prowadzić kampanię wyborczą. Pamiętać bowiem należy, że marzec 2020 r. to czas tzw. pierwszego lockdownu. Co więcej, brak jakiegokolwiek wiedzy co do choćby hipotetycznego czasu trwania pandemii wywoływał wśród członków Zjednoczonej Prawicy obawę, że notowania Andrzeja Dudy mogą zacząć spadać z uwagi na niezadowolenie społeczne związane z zamknięciem obywateli w domach oraz problemy przedsiębiorców. W ocenie Komisji był to jeden z powodów zaniechania wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego, co wiązałoby się z przesunięciem terminu wyborów.

²¹ Por. <https://gloswielkopolski.pl/wybory-prezydenckie-2020-wyniki-sondazu-w-wielkopolsce-w-pierwszej-turze-wygrywa-andrzej-duda-w-drugiej-raczej-opozycja-sondaz/ar/c1-14791890>, <https://wiadomosci.wp.pl/wybory-prezydenckie-2020-najnowszy-sondaz-ciekawa-ii-tura-6481313760220801a>, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/wybory-prezydenckie-2020-andrzej-duda-wygrywa-w-i-turze/5mmdv12>, https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-wybory-prezydenckie2020/sondaze/news-sondaz-prezydencki-kantar-duda-zyskuje-i-wygrywa-ze-wszystki,nId,4385098#crp_state=1, <https://www.wnp.pl/parlamentarny/sondaze/andrzej-duda-bez-zwyciestwa-w-pierwszej-turze-nowy-sondaz,700.html>, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1464800,sondaz-prezydencki-andrzej-duda-poparcie.html>, <https://www.tvpparlament.pl/47369564/sondaz-andrzej-duda-wygrywa-w-i-turze>, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/wybory-prezydenckie-2020-sondaze-jak-sie-zmienialy-jakie-sa-nowe-wyniki/kwer9kb>, dostęp w dniu 24 czerwca 2024 r.

W ocenie Komisji kierownictwo partii rządzącej oraz środowisko sztabu wyborczego Andrzeja Dudy – w świetle rozwoju pandemii, która pociągała za sobą określone konsekwencje gospodarcze – miało na uwadze ryzyko, że bardzo dobre wyniki sondażowe urzędującego Prezydenta będą z czasem się pogarszać ze względu na coraz gorsze nastroje społeczne.

W świetle bardzo dobrych wyników sondażowych oraz zawieszenia kampanii przez Małgorzatę Kidawę-Błońską w dniu 29 marca 2020 r.²² przeprowadzenie wyborów w ustalonym terminie mogło bowiem pozwolić na wygraną urzędującego Prezydenta Andrzeja Dudy w pierwszej turze.

W takich właśnie okolicznościach postanowiono o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich za wszelką cenę, co dało asumpt dla koncepcji wyborów w trybie korespondencyjnym. W tym celu Adam Bielan podczas rozmowy telefonicznej w dniu 31 marca 2020 r. poinformował Jarosława Kaczyńskiego o możliwości wykorzystania rozwiązania zastosowanego w Bawarii i przeprowadzenia wyborów w formie korespondencyjnej. Co warte podkreślenia, Adam Bielan rozmawiał o koncepcji wyborów korespondencyjnych jedynie z Jarosławem Gowinem i Jarosławem Kaczyńskim. Jako szef sztabu wyborczego Andrzeja Dudy nie zwrócił się z tą propozycją do Premiera Mateusza Morawieckiego czy Marszałka Sejmu, lecz do szeregowego posła, prezesa partii rządzącej.

Jarosław Gowin zeznał przed Komisją w dniu 9 stycznia 2024 r.: *O pomysśle przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych dowiedziałem się z telefonu Adama Bielana, który przedstawił mi to jako swoją propozycję inspirowaną wyborami korespondencyjnymi, które w tym czasie odbyły się w Bawarii. (...) W mojej opinii to rzeczywiście on był pomysłodawcą. Przedstawił tę propozycję mnie, przedstawił ją także panu prezesowi Jarosławowi Kaczyńskiemu. (...) Adam Bielan był wtedy ważnym politykiem Porozumienia. Zadzwoił do mnie, nie pamiętam, czy z Brukseli, czy z Warszawy, nie wiem, gdzie wtedy przebywał. Powiedział mi o tym pomysle jako pomysle swoim, inspirowanym przykładem, rzeczywiście, bawarskim. Mniej więcej w tym samym czasie – ale nie pamiętam, czy przed rozmową ze mną, czy po rozmowie ze mną – poinformował, że przekazał ten pomysł Jarosławowi Kaczyńskiemu.*

Fakt, że pomysłodawcą przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych był Adam Bielan, znajduje także potwierdzenie w zeznaniach świadka Michała Wypija, który podczas przesłuchania przed Komisją w dniu 19 stycznia 2024 r. wskazał: *A to nie jest wielka tajemnica dla parlamentarzystów czy członków Porozumienia, że autorem – i tak się zresztą przedstawiał – że pomysłodawcą i autorem tego rozwiązania był pan Adam Bielan.*

Przesłuchany przed Komisją śledczą w dniu 7 maja 2024 r. świadek Adam Bielan potwierdził: *Rozmawiałem z nim przez telefon w godzinach wieczornych. Ja zadzwoniłem do prezesa*

²² Por. <https://tvn24.pl/polska/wybory-prezydenckie-2020-malgorzata-kidawa-blonska-zawiesza-kampanie-prezydencka-st4518078>, dostęp w dniu 24 czerwca 2024 r.

Kaczyńskiego. (...) Przekazałem informację o tym... szczegółowe informacje o tym, że odbyły się wybory w Bawarii – to był zresztą fakt powszechnie znany – i powiedziałem, że po rozmowie z Jarosławem Gowinem uważam, że należy poważnie rozważyć możliwość przeprowadzenia w podobny sposób wyborów w Polsce. (...) Myślę, że to był wieczór 31 marca.”. Dodatkowo świadek zapytany, czy rozmawiał jeszcze z kimś z rządu na temat wyborów korespondencyjnych, czy tylko z Jarosławem Kaczyńskim, wskazał: „Na pewno rozmawiałem z Jarosławem Gowinem i Jarosławem Kaczyńskim. Nie przypominam sobie innych rozmówców.”.

Podczas przesłuchania w dniu 24 maja 2024 r. świadek Jarosław Kaczyński zapytany, czy to Adam Bielan jako szef sztabu wyborczego Andrzeja Dudy dzwonił do świadka z przedstawieniem koncepcji wyborów korespondencyjnych, podniósł: *„Dzwonił do mnie rzeczywiście. Czy to była akurat 31 marca, to jest jego pamięć, a nie moja. Natomiast dzwonił do mnie po prostu jako osoba współpracująca i znana mi dobrze od wielu lat, dzwonił z wiadomością, którą znałem, ale jednocześnie z sugestią, żeby może pójść tą drogą. A tę sugestię ja rozważałem już wcześniej, kiedy się o tym dowiedziałem.”*

Oceniając intencję i motywację działania mającego na celu realizację planu przeprowadzenia wyborów drogą korespondencyjną, Komisja miała na względzie następujące zeznania:

1. Zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.: *„Z jednej strony przywoływany już przeze mnie argument obowiązku konstytucyjnego doprowadzenia do wyborów w terminie wskazanym przez marszałek Sejmu, natomiast drugi argument miał charakter polityczny. Jarosław Kaczyński obawiał się, że przesunięcie wyborów dalej w czasie zmniejsza szanse wyborcze Andrzeja Dudy, ponieważ spodziewał się, że w sytuacji pandemii, w sytuacji kolejnych lockdownów, nastroje społeczne będą coraz gorsze i będą odwracać się... Będą oznaczały odwrócenie poparcia wyborczego dla ówczesnego prezydenta. (..) Oczywiście to był ten argument – przywołany już przeze mnie – zmniejszenia szans wyborczych Andrzeja Dudy w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, co oznaczało, że wybory przesuwaliby się co najmniej o trzy miesiące. Badanie nastrojów opinii publicznej wskazywało, że te nastroje – siłą rzeczy w warunkach pandemii i lockdownów – były stopniowo coraz gorsze. Jarosław Kaczyński bał się porażki Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich. (...) Motywy nas, polityków są zazwyczaj złożone, więc oczywiście nie mogę kwestionować szczerej troski liderów PiS-u o to, żeby wybory odbyć w terminie konstytucyjnym, ale istotną rolę odgrywała... Co najmniej równie istotną rolę odgrywał strach przed zwrotem nastawienia opinii publicznej – przed zmniejszeniem się szans Andrzeja Dudy na reelekcję.”*
2. Zeznania Michała Wypija z dnia 19 stycznia 2024 r.: *„Zwłaszcza w spotkaniu przy Parkowej bardzo często pojawiała się odpowiedź... I jeżeli już nie było tak naprawdę dobrej odpowiedzi, a nie było dobrej odpowiedzi na tak zadane pytania czy na wątpliwości natury obiektywnej, to często był podnoszony argument, że no, jest taki termin konstytucyjny*

i koniec, trzeba zrealizować wybory za wszelką cenę. I trudno było z takim argumentem polemizować, bo to tak, jakbyśmy rozmawiali zupełnie o dwóch różnych sprawach. My rozmawialiśmy o życiu i zdrowiu Polaków czy pewnych standardach, a druga strona tak naprawdę rozmawia o trybie i sposobie utrzymania władzy za wszelką cenę.”

3. Zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 22 maja 2024 r.: *„Moje ówczesne wątpliwości czy obawy, chyba nawet tak należy powiedzieć, wynikały z tego, że nasza większość wówczas była niewielka. Mieliśmy, jeśli dobrze pamiętam, 235 posłów, a cała partia Porozumienie to chyba było około 18 posłów, może nawet 19. I zdawaliśmy sobie z tego sprawę, ja sobie z tego zdawałem sprawę, że pan premier Gowin może tutaj doprowadzić w momencie największej epidemii od 100 lat, największej epidemii od 100 lat do gigantycznego kryzysu politycznego”. (...) Natomiast na pytanie dotyczące utraty większości sejmowej przez obóz Zjednoczonej Prawicy i możliwości przyjęcia projektu, który wróciłby z Senatu, świadek wskazał: „Nie było to możliwe, pani poseł, absolutnie to potwierdzam. Zgadzam się z tym. I dlatego musiało dojść do tego porozumienia, które państwo tutaj przywoływaliście, pana prezesa Kaczyńskiego z panem prezesem Gowinem na początku maja, żeby właśnie mogła być ta większość zapewniona pod jakiejkolwiek przyszłe rozwiązania legislacyjne czy to dotyczące wyborów, czy też inne, bo przecież w tamtym momencie, tak jak zacząłem moją odpowiedź pięć minut temu, traciliśmy tę większość parlamentarną. Ma pani rację.”.*

Z zeznań tych wysuwa się wniosek, że przedstawiciele władzy dążyli do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP za wszelką cenę, choć okoliczności pozostawały wyjątkowe i dotyczyły zagrożenia zdrowia i życia obywateli z uwagi na rozwijającą się epidemię wirusa SARS-CoV-2.

2. Chronologia zdarzeń

Pomysł przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. w formie korespondencyjnej jako wyłącznego dla wszystkich uprawnionych sposobu głosowania pojawił się w kręgu polityków skupionych wokół ówczesnej koalicji rządzącej – obozu Zjednoczonej Prawicy – w końcu marca 2020 r. w wyniku doniesień medialnych o wyborach przeprowadzonych w Bawarii, które odbyły się w drodze głosowania korespondencyjnego. Z zeznań przesłuchanych przez Komisję świadków wynika, że inicjatorem rozmów na ten temat w obozie Zjednoczonej Prawicy i pomysłodawcą inkorporowania tego rozwiązania na gruncie polskich wyborów prezydenckich był Adam Bielan – polityk partii Porozumienie Jarosława Gowina, poseł do Parlamentu Europejskiego, a przede wszystkim rzecznik prasowy sztabu wyborczego ówczesnego kandydata na Prezydenta w wyborach w 2020 r. i urzędującego Prezydenta Andrzeja Dudy.

Pomysł przeprowadzenia wyborów prezydenckich w drodze głosowania korespondencyjnego Adam Bielan przedstawił najpierw Jarosławowi Gowinowi – liderowi partii Porozumienie,

będącemu jednocześnie Wicepremierem w rządzie koalicyjnym Mateusza Morawieckiego. Miało to miejsce 31 marca 2020 r. w trakcie rozmowy telefonicznej Adama Bielana z Jarosławem Gowinem. Po rozmowie z Jarosławem Gowinem, jeszcze tego samego dnia (31 marca 2020 r.), Adam Bielan przedstawił swój pomysł liderowi obozu Zjednoczonej Prawicy – Jarosławowi Kaczyńskiemu. Co prawda zeznając przed Komisją, Adam Bielan pytany o to, czy jest pomysłodawcą wyborów korespondencyjnych, zaprzeczył temu, niemniej jednak z jego zeznań wynika, że to on, po rozmowie z Jarosławem Gowinem, jako pierwszy przedstawił pomysł wyborów korespondencyjnych Jarosławowi Kaczyńskiemu, a sama rozmowa stanowiła punkt wyjścia dalszych rozmów w gronie koalicji rządzącej. Autorstwo Adama Bielana potwierdzają zeznania przesłuchanych przez Komisję świadków. Jarosław Gowin zeznał: *„O pomysłe przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych dowiedziałem się z telefonu Adama Bielana, który przedstawił mi to jako swoją propozycję inspirowaną wyborami korespondencyjnymi, które w tym czasie odbyły się w Bawarii.”*. Również Jacek Sasin oraz Michał Wypij, przesłuchiwanymi przez Komisję, wskazali na Adama Bielana jako autora tego rozwiązania. Jacek Sasin zeznał: *„(...) to już właściwie wielokrotnie tutaj padało i to nie jest żadna tajemnica, ale... choć ja nie usłyszałem tego od pana posła Bielana. Ale, że tak powiem, miałem... posiadałem taką informację, że on tego typu ideę przedstawił(...)”*. Sam Adam Bielan, chociaż zaprzeczał, aby był autorem pomysłu, w toku składanych zeznań stwierdził równocześnie: *„Trudno mi powiedzieć, czy byłem pomysłodawcą.”* (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.; zeznania Michała Wypija z dnia 19 stycznia 2024 r.; zeznania Adama Bielana z dnia 7 maja 2024 r.; zeznania Jacka Sasina z dnia 24 stycznia 2024 r.).

Począwszy od przełomu marca i kwietnia 2020 r., w kierownictwie obozu Zjednoczonej Prawicy prowadzone były rozmowy dotyczące nie tylko przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego, ale również samego przeprowadzenia tych wyborów w zarządzonym przez Marszałek Sejmu terminie 10 maja 2020 r. Rozmowy w tym zakresie prowadzone były przede wszystkim podczas spotkań politycznych w ścisłym kierownictwie obozu Zjednoczonej Prawicy, przede wszystkim pomiędzy Jarosławem Kaczyńskim a Jarosławem Gowinem (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.).

Należy podkreślić, że w tamtym czasie w samej koalicji rządowej nie było jednomyślności i pełnej zgody co do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w wyznaczonym przez Marszałek Sejmu terminie 10 maja 2020 r. W ocenie Komisji zasadnym jest stwierdzenie, że w obozie Zjednoczonej Prawicy istniała wewnętrzna opozycja. Część polityków Porozumienia Jarosława Gowina, na czele z jego prezesem, negatywnie odnosiła się do przeprowadzenia wyborów w tej dacie i to niezależnie od ich formy. Ich zdaniem z uwagi na rozwijającą się pandemię i wynikające z tego zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli należało przesunąć wybory prezydenckie o dwa lata. Proponowali zmianę Konstytucji RP polegającą na wydłużeniu kadencji Prezydenta RP do siedmiu lat z jednoczesnym wprowadzeniem zasady jednokadencyjności oraz dodaniem przepisu przejściowego, który wydłużyłby kadencję urzędującego Prezydenta Andrzeja Dudy o dwa lata

(vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r.; zeznania Michała Wypija z dnia 19 stycznia 2024 r.; zeznania Adama Bielana z dnia 7 maja 2024 r.).

Jak ustaliła Komisja, początkowo również część polityków Prawa i Sprawiedliwości, w tym Premier Mateusz Morawiecki, miała obiekcje co do przeprowadzenia wyborów w dniu 10 maja 2020 r. Jeszcze pod koniec marca 2020 r. (najprawdopodobniej w dniu 29 marca 2020 r. – według zeznań Jarosława Gowina *„To spotkanie miało miejsce w ostatnią niedzielę marca.”*) doszło do spotkania w KPRM z udziałem Premiera Mateusza Morawieckiego, Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego oraz Wicepremiera Jarosława Gowina. W trakcie spotkania Minister Łukasz Szumowski, na prośbę Premiera Mateusza Morawieckiego, nakreślił prawdopodobne scenariusze rozwoju pandemii, które zakładały jej gwałtowny rozwój. Wobec przedstawionych niekorzystnych prognoz epidemiologicznych uczestnicy spotkania uznali, że podejmą działania, aby zapobiec przeprowadzeniu wyborów w dniu 10 maja 2020 r. i odroczyć je w czasie. Po kilku dniach od tego spotkania Premier Mateusz Morawiecki poinformował jednak Jarosława Gowina o zmianie swego stanowiska. Według zeznań Jarosława Gowina przyczyną zmiany stanowiska Premiera była jego rozmowa z Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim, który nalegał na przeprowadzenie wyborów w terminie 10 maja 2020 r. (dowód: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r., zeznania Łukasza Szumowskiego z dnia 16 kwietnia 2024 r., częściowo zeznania Michała Wypija z dnia 19 stycznia 2024 r.). Mateusz Morawiecki, przesłuchiwany przed Komisją, zapytany o początkowe stanowisko w sprawie wyborów i jego zmianę, zeznał: *„Nie pamiętam teraz, czy od samego początku byłem zwolennikiem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w rozumieniu dla wszystkich wyborców, czy dopiero po przyjęciu ustawy z 31 marca.”*. (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 22 maja 2024 r.).

Mimo sprzeciwu wewnętrznej opozycji większość koalicyjna, na czele z jej liderem Jarosławem Kaczyńskim, dążyła do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. niezależnie od sytuacji pandemicznej w kraju i jej prognozowanego rozwoju. Co prawda publicznie tłumaczono to koniecznością realizacji konstytucyjnego obowiązku przeprowadzenia wyborów prezydenckich, niemniej jednak Komisja nie daje temu wiary. W rzeczywistości bowiem obawiano się, że przesunięcie wyborów w czasie zmniejszy szanse wyborcze kandydata obozu Zjednoczonej Prawicy – urzędującego Prezydenta RP Andrzeja Dudy. Obawiano się, że wraz z przedłużającą się pandemią oraz związanymi z nią restrykcjami nastroje społeczne z upływem czasu będą się pogarszać, co przełoży się na spadek poparcia dla Prezydenta Andrzeja Dudy, a przez to zmniejszy jego szanse na wygraną w wyborach. Rozwiązaniem pozwalającym przeprowadzić wybory prezydenckie w zarzadzonym terminie 10 maja 2020 r. mimo postępującej pandemii miało być powszechne głosowanie korespondencyjne. W kierownictwie obozu Zjednoczonej Prawicy już na samym początku rozmów odrzucono możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r.; zeznania Michała Wypija z dnia 19 stycznia 2024 r.)

Jak wynika z ustaleń Komisji, rozmowy związane z podjęciem strategicznej decyzji o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich w formie głosowania korespondencyjnego prowadzone były nie tyle na forum rządu, ile podczas spotkań politycznych, przede wszystkim w siedzibie Prawa i Sprawiedliwości przy ul. Nowogrodzkiej w Warszawie. Chociaż rozmowy te prowadzone były głównie pomiędzy Jarosławem Kaczyńskim i Jarosławem Gowinem, decyzję o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 r. w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego ostatecznie, osobiście i samodzielnie podjął Jarosław Kaczyński.

Na przełomie marca i kwietnia 2020 r. przystąpiono do realizacji politycznej (partyjnej) decyzji o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich w drodze głosowania korespondencyjnego.

W dniu 31 marca 2020 r. wpłynął do Marszałek Sejmu złożony przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość projekt ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 314), przewidujący możliwość skorzystania z głosowania korespondencyjnego dla prawie wszystkich uprawnionych do głosowania. Do reprezentowania wnioskodawców został upoważniony poseł Krzysztof Sobolewski. W dniu 3 kwietnia 2020 r. wpłynęła do Sejmu autopoprawka do projektu ustawy z 31 marca 2020 r., która całkowicie i zasadniczo zmieniała jej pierwotną koncepcję (druk sejmowy nr 314-A). Przede wszystkim *możliwość głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w rozdziale 6a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, a więc mieszany tryb głosowania, została zastąpiona głosowaniem korespondencyjnym jako jedyną możliwą formą głosowania, sprawiając, że wybory nabrały charakteru powszechnego głosowania korespondencyjnego. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 2 ust. 1: *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzane w 2020 r. zostaną przeprowadzone wyłącznie w drodze głosowania korespondencyjnego*. Zmieniono również art. 3 projektu ustawy, usuwając z niego ogólne odesłanie do Kodeksu wyborczego jako aktu regulującego zasady głosowania korespondencyjnego (zgodnie z art. 3 w pierwotnym brzmieniu: *Do głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przepisy rozdziału 6a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy stosuje się odpowiednio, z wyjątkiem art. 53b § 3a oraz art. 53j tej ustawy*). Co więcej, w wyniku autopoprawki z projektu usunięto PKW, a wszelkie czynności i uprawnienia dla niej zastrzeżone przekazano bądź operatorowi wyznaczonemu (w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), bądź MAP.

Według autopoprawki z dnia 3 kwietnia 2020 r. to MAP miał w drodze rozporządzenia określić m.in.: elementy wchodzące w skład pakietu wyborczego, wzór karty do głosowania, szczegółowy tryb doręczania i odbioru pakietów wyborczych. Po upływie siedmiu dni od złożenia projekt ustawy z dnia 31 marca 2020 r. skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 6 kwietnia 2020 r., jednakże w dniu 6 kwietnia 2020 r. w głosowaniu nr 34 (o godz. 13:16) Sejm

odmówił uzupełnienia porządku dziennego obrad o pierwsze czytanie tego projektu ustawy. Podczas głosowania nad rozszerzeniem porządku dziennego obrad posłowie tworzący wewnętrzną opozycję w obozie Zjednoczonej Prawicy głosowali przeciwko lub wstrzymali się od głosu, co nie pozwoliło na uzyskanie większości wymaganej do zmiany porządku obrad. Za rozszerzeniem porządku dziennego o ten punkt obrad głosowało 228 posłów, przeciw 228 posłów (w tym posłowie Porozumienia: Wojciech Maksymowicz, Michał Wypij), wstrzymało się 3 posłów (w tym posłowie Porozumienia: Jarosław Gowin, Iwona Michałek, Magdalena Sroka), 1 nie głosował.

Po przegranym głosowaniu, które oznaczało faktyczne wstrzymanie prac nad projektem ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (druki sejmowe nr 314 i 314-A), jeszcze tego samego dnia został złożony drugi projekt ustawy dotyczący przeprowadzenia wyborów prezydenckich w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego. Ponownie grupa posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość złożyła projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 328). Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad tym projektem ustawy upoważniony został, tak jak uprzednio, poseł Krzysztof Sobolewski. Założenia oraz rozwiązania zawarte w nowym projekcie ustawy były tożsame z zawartymi w projekcie ustawy z dnia 31 marca 2020 r.

Kilka godzin później (6 kwietnia 2020 r. o godz. 19:17) Sejm tym razem przegłosował uzupełnienie porządku dziennego obrad o pierwsze czytanie dopiero co złożonego poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (druk sejmowy nr 328). W głosowaniu nr 38 za rozszerzeniem porządku dziennego obrad opowiedziało się 230 posłów, przeciw 227 posłów (w tym posłowie Porozumienia: Wojciech Maksymowicz, Michał Wypij), wstrzymało się 2 posłów (w tym posłowie Porozumienia: Iwona Michałek, Magdalena Sroka), nie głosował 1 poseł (Jarosław Gowin). Tego samego dnia późnym wieczorem odbyło się pierwsze (o godz. 20:19), drugie i trzecie (o godz. 22:02) czytanie projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Sejm uchwalił ustawę o godzinie 22:02 (6 kwietnia 2020 r.), po przeprowadzeniu procesu legislacyjnego w niespełna trzy godziny (vide: informacje dostępne w domenie publicznej na stronie: sejm.gov.pl).

Mimo pojawiających się informacji, że projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., chociaż formalnie był projektem poselskim i został złożony przez grupę posłów, w rzeczywistości jednak był projektem rządowym – w toku prowadzonych prac, w szczególności przesłuchań świadków (Jacka Sasina, Michała Wypija, Tomasza Szczęgielniaka, Elżbiety Witek, Jarosława Gowina), Komisja nie ustaliła, aby projekt ten pochodził z innego źródła niż grupa posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość.

W toku prac Komisji ustalono natomiast, że założenia do ustawy przygotował jeden ze współpracowników Adama Bielana – radca prawny Krystian Szostak. Jarosław Gowin, pytany przez Komisję, kto według niego faktycznie przygotowywał projekt ustawy o wyborach kopertowych, zeznał: *„Pierwotną wersję tej ustawy przygotował jeden ze współpracowników Adama Bielana, pan mecenas, jeżeli nie przekręcę nazwiska, Szostak, natomiast kto pracował nad wersją ostateczną, tego nie wiem.”*. (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r.).

Pomimo przyjęcia przez Sejm RP ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. w obozie Zjednoczonej Prawicy w dalszym ciągu nie było jednomyślności zarówno co do samego przeprowadzenia wyborów w terminie wyznaczonym na dzień 10 maja 2020 r., jak również przeprowadzenia ich w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego. Adam Bielan, zapytany w toku przesłuchania przed Komisją, czy politycy obozu Zjednoczonej Prawicy byli jednomyślni co do przeprowadzenia wyborów w terminie 10 maja 2020 r., zeznał: *„W marcu – myślę, że – byli. Natomiast w kwietniu pojawiły się różnice przede wszystkim w mojej ówczesnej partii, czyli w Porozumieniu.(...) Myślę, że jeśli chodzi o posłów Porozumienia, których było wówczas, o ile dobrze pamiętam, osiemnastu, to ten podział był mniej więcej po połowie.(...) Tak jak powiedziałem, myślę, że około dziewięciu posłów partii Porozumienie było przeciwko temu.”* oraz *„(...) to nie była żadna tajemnica dla opinii publicznej, że istniał w naszej partii dość duży spór w tej sprawie* (vide: zeznania Adama Bielana z dnia 7 maja 2024 r.).

Jednocześnie w kierownictwie PiS liczone się z tym, że Senat RP, któremu w dniu 6 kwietnia 2020 r. została przekazana ustawa z 6 kwietnia 2020 r., może wprowadzić zmiany, a przede wszystkim może ją odrzucić w całości. Co ważniejsze jednak, z uwagi na wewnętrzną opozycję w obozie Zjednoczonej Prawicy, wynikającą ze sprzeciwu części polityków Porozumienia Jarosława Gowina, obóz Zjednoczonej Prawicy nie miał pewności co do większości sejmowej w przypadku głosowania nad zmianami do ustawy wprowadzonymi przez Senat lub jej odrzuceniem, a przez to pewności co do tego, w jakim kształcie i czy w ogóle ustawa ta wejdzie w życie. Jak wynika z zeznań świadków przesłuchanych przez Komisję, kierownictwo obozu Zjednoczonej Prawicy miało tego pełną świadomość. Potwierdzeniem tego są zeznania Adama Bielana: *„Jeżeli Jarosław Gowin odmawiał głosowania w Sejmie... Nie było większości w Sejmie, żeby rozpatrzyć poprawki Senatu.”* oraz *„I stąd też kłopoty z budowaniem większości w ramach Zjednoczonej Prawicy, bo część posłów Porozumienia na prośbę Jarosława Gowina, ulegając jego naciskom, zaczęło deklarować, że nie poprzę tej nowej ustawy.”*. Co istotniejsze jednak zapytany wprost przez członka Komisji: *„Czyli przed tym 6 maja nie było możliwości, żeby ustawa uzyskała większość, ponieważ połowa posłów Porozumienia nie popierała tego?”* odpowiedział: *„Przy sprzeciwie Jarosława Gowina i posłów, którzy tak jak on uważali, nie byłoby większości w Sejmie. Tak, zgadza się.”*. Potwierdzają to także zeznania Mateusza Morawieckiego, który zeznał przed Komisją w dniu 22 maja 2024 r.: *„Moje ówczesne wątpliwości czy obawy, chyba nawet tak należy powiedzieć, wynikały z tego, że nasza większość wówczas była niewielka. Mieliśmy, jeśli dobrze pamiętam, 235*

posłów, a cała partia Porozumienie to chyba było około 18 posłów, może nawet 19. I zdawaliśmy sobie z tego sprawę, ja sobie z tego zdawałem sprawę, że pan premier Gowin może tutaj doprowadzić w momencie największej epidemii od 100 lat, największej epidemii od 100 lat do gigantycznego kryzysu politycznego. I to były, pani poseł, moje podstawowe obawy.” Mateusz Morawiecki, zapytany czy miał obawy, że rozłam w obozie Zjednoczonej Prawicy może doprowadzić do utraty większości, zeznał: *„Rozłam przede wszystkim, przede wszystkim może doprowadzić do braku możliwości przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Po drugie, do braku obsadzenia stanowiska prezydenta, w związku z tym do niemożności podpisywania, zakończenia procesu legislacyjnego, który wtedy był absolutnie kluczowy.”* (vide: zeznania Adama Bielana z dnia 7 maja 2024 r.; zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 22 maja 2024 r.).

O rozłamie w koalicji rządowej powstałym na tle majowych wyborów prezydenckich oraz istnieniu wewnętrznej opozycji względem wyborów korespondencyjnych w dniu 10 maja 2020 r. świadczy nie tylko przegrane głosowanie nad rozszerzeniem porządku dziennego obrad o pierwsze czytanie projektu ustawy z dnia 31 marca 2020 r., wynik głosowania nad rozszerzeniem porządku dziennego obrad o pierwsze czytanie projektu ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. (co prawda obóz Zjednoczonej Prawicy wygrał to głosowanie przewagą trzech głosów, niemniej jednak wystarczyłoby, aby posłowie Porozumienia, którzy wstrzymali się od głosu lub nie głosowali, zgłoszali przeciw, aby ponownie projekt ustawy nie został poddany pod pierwsze czytanie Sejmu), lecz również fakt, że jeszcze przed głosowaniem w Sejmie nad projektem ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. tego samego dnia (6 kwietnia 2020 r.) Jarosław Gowin podał się do dymisji, tłumacząc to sprzeciwem wobec forsowanego przez Prawo i Sprawiedliwość planu przeprowadzenia wyborów prezydenckich w formie korespondencyjnej (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r.).

Nie bez znaczenia pozostaje wskazywana przez Wicepremiera Jarosława Gowina okoliczność motywacji jego działań i celu, jaki mu przyświecał w związku z brakiem jego akceptacji dla koncepcji przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Świadek w dniu 10 stycznia 2024 r. jednoznacznie wskazywał: *„Było mi kompletnie obojętne, kto będzie reprezentował poszczególne partie opozycyjne w tych wyborach. Ważne dla mnie było to, żeby wybory zostały przesunięte i żeby zrezygnować z niewykonalnego – i sprzecznego ze standardami demokracji – trybu kopertowego. Chodziło mi o to, żeby wybory... Zarówno o to, żeby wybory przesunąć w czasie ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne Polaków, jak i o to, aby wybory organizowała Państwowa Komisja Wyborcza i aby odbyły się one w trybie innym, niż przewidywała to ustawa o wyborach kopertowych.”* Nadto, Jarosław Gowin wskazywał na ryzyko kompromitacji instytucji państwa. Podkreślał, że w świetle stanowiska partii opozycyjnych w stosunku do wyborów, atmosfery społecznej należało spodziewać się wyjątkowo niskiej frekwencji. Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt nielegalnego trybu przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych mandat tak wybranego Prezydenta RP mógłby podlegać kwestionowaniu, zaś same wybory były zagrożone konsekwencją późniejszego ich unieważnienia.

Z uwagi na brak większości sejmowej politycy Prawa i Sprawiedliwości podejmowali próby nie tylko przekonania posłów Porozumienia do ferowanej przez nich koncepcji wyborów, czego przykładem było spotkanie w tzw. willi premiera przy ul. Parkowej w Warszawie, lecz również pozyskania posłów opozycji (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r.; zeznania Michała Wypija z dnia 19 stycznia 2024 r.). Zeznania świadków ujawniły, że na polityków partii Porozumienie Jarosława Gowina wywierane były próby nacisków, pod wpływem których mieli zmienić zdanie w kwestii możliwości przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w dniu 10 maja 2020 r.

Podczas składania zeznań przed Komisją Wicepremier Jarosław Gowin ujawnił treść e-maila z dnia 30 kwietnia 2020 r. wysłanego z adresu e-mail: sobonartur@gmail.com na adres e-mail: m.dworczyk@wp.pl:

- 1) *Z powodu zapisów w ustawie (czas potrzebny w dużych miastach na liczenie głosów dla gminnej komisji) i techniczną możliwość druku oraz przygotowania 30 mln pakietów wyborczych, **druga tura nie może się odbyć w konstytucyjnym terminie 14 dni.***
- 2) *Przygotowanie wyborów w tych warunkach to partyzantka, której pierwsze efekty już widać (ktoś wyniósł od jednego z podwykonawców PP [Poczty Polskiej] pakiet wyborczy!). Szczególnie wrażliwe są spisy wyborców, które PP ma przetwarzać na potrzeby swojego IT, zakładając, że otrzyma je od 100 proc. gmin (nierealne, a nie zrobimy wyborów bez wyborców jednak...) to musi je wstawić na tablety listonoszy w kilka dni, dlatego zakładam, że dostaniemy od gmin spisy nie do wykorzystania w tak krótkim czasie.*
- 3) *Bez infrastruktury samorządowej i współpracy organizacyjnej z gminami, czyli urn i znanych obywatelom dotychczasowych lokalizacji głosowania, **gwarantujemy bałagan i brak powagi wyborów.** Brak policji zabezpieczającej każdą z urn/skrzynek to natomiast gwarancja ich fałszowania/wandalizmu.*
- 4) *Niemal co trzecie gospodarstwo domowe nie ma skrzynki pocztowej, ponad 4 mln rodzin, głównie zresztą w „Polsce powiatowej”. Będziemy mieli w przestrzeni publicznej obrazki pakietów na płocie, w błocie, na śmietniku itd.*
- 5) *Wewnętrzny system potwierdzenia doręczenia przez Poczta będzie opierał się wyłącznie na profesjonalizmie listonoszy i pracowników PP. **Nie jest możliwe uniknięcie pomyłek i dostarczenie we właściwe miejsce 100% pakietów.** Pomijam tutaj wątek zagranicy, nakładek dla niepełnosprawnych, konieczności dotarcia do osób w kwarantannie, przestrzegania przez wszystkich uczestników procesu reżimu higienicznego itd.*
- 6) *Każda prowokacja ośmieszająca te wybory będzie wykorzystana. Także wielokrotne oddanie głosu z wykorzystaniem PESEL (pozyskanym choćby z warszawskiego czy krakowskiego ratusza np. samego Prezydenta RP). Co więcej, jeden z tych głosów na bazie naszej ustawy będzie ważny, a samo przestępstwo nie do wykrycia.*
- 7) *Koszty są wysokie. Sama PP to blisko 700 mln zł za pierwszą turę.*
- 8) *Na koniec odpowiedzialność. Twoje decyzje administracyjne zostały wydane, ale jak się pewnie domyślasz, MAP z umową poczeka do ustawy.*

Ani Wiceminister Aktywów Państwowych Artur Soboń, ani Szef KPRM Michał Dworczyk nie zaprzeczyli, aby wiadomość e-mail o ww. treści została wysłana (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r., zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 i 13 lutego 2024 r., zeznania Artura Sobonia z dnia 18 marca 2024 r.). Jednocześnie treść ww. wiadomości wyraźnie wskazuje, że część polityków ówczesnej koalicji rządowej była w pełni świadoma zagrożeń i ryzyk związanych z planowanymi i przygotowywanymi wyborami korespondencyjnymi, a mimo to brała aktywny udział w procesie ich organizacji.

Należy zwrócić także uwagę, że podnoszone w tym e-mailu zastrzeżenia są tożsame z tymi, jakie były formułowane w tamtym czasie w trakcie rozmów prowadzonych w kierownictwie obozu Zjednoczonej Prawicy, co też przemawia za jego autentycznością. W efekcie – w ocenie Komisji – brak jest uzasadnionych podstaw, aby kwestionować autentyczność tego e-maila.

Również Jarosław Gowin informował Jarosława Kaczyńskiego oraz Mateusza Morawieckiego o swoich wątpliwościach, które były zbieżne z przedstawionymi przez Artura Sobonia. Jarosław Gowin, zeznając przed Komisją w dniu 9 stycznia 2024 r., wskazał: *„Ten mail [Artura Sobonia do ministra Michała Dworczyka] pokazuje dokładnie te argumenty, które ja sam wysuwałem w rozmowach na przykład z Jarosławem Kaczyńskim czy z premierem Mateuszem Morawieckim, pokazuje część, bo nie wszystkie, ale istotnie najważniejsze trudności organizacyjne z przeprowadzeniem tych wyborów”*. Nie budzi zatem wątpliwości, że powyższe wątpliwości i zastrzeżenia znane były kierownictwu obozu Zjednoczonej Prawicy, w szczególności miał ich świadomość premier Mateusz Morawiecki, Jarosław Kaczyński oraz Jacek Sasin. (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.).

W dniu 5 maja 2020 r. Senat RP po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2020 r. ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. odrzucił tę ustawę w całości. Uchwała Senatu odrzucająca ustawę została przekazana do Sejmu celem dalszego procedowania w dniu 6 maja 2020 r. Należy podkreślić, że odrzucenie przez Senat ustawy w całości miało niezwykle istotne znaczenie dla dalszych prac nad nią. Gdyby bowiem Senat „jedynie” dokonał zmian w ustawie, ewentualny brak większości w Sejmie na odrzucanie poprawek senackich oznaczałby, że ustawa zostałaby przekazana Prezydentowi do podpisania w brzmieniu nadanym przez Senat, niemniej jednak po podpisaniu przez Prezydenta weszłaby w życie. Tymczasem wobec odrzucenia przez Senat ustawy w całości brak większości w Sejmie potrzebnej na przełamanie senackiego weta oznaczałby, że ustawa nie byłaby dalej procedowana i w ogóle nie weszłaby w życie. W ocenie Komisji świadomość powyższego determinowała kolejne ustalenia i działania podjęte przez Zjednoczoną Prawicę.

Wobec bowiem niesłabnącego sprzeciwu wewnętrznej opozycji w obozie Zjednoczonej Prawicy, skupionej wokół Jarosława Gowina, który uniemożliwiał przełamanie senackiego weta, Jarosław Kaczyński, obawiając się przegranego głosowania w Sejmie, przychylił się do stanowiska

Jarosława Gowina o nieprzeprowadzaniu wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. i zgodził się na przeprowadzenie wyborów w późniejszym terminie.

Do rozmowy i ustaleń w tym zakresie doszło podczas spotkania w dniu 6 maja 2020 r., już po podjęciu przez Senat uchwały o odrzuceniu w całości ustawy, a w przeddzień głosowania w Sejmie nad senackim wetem, zaplanowanego na 7 maja 2020 r. Spotkanie odbyło się w gabinecie Marszałka Sejmu Ryszarda Terleckiego, a wzięli w nim udział: Jadwiga Emilewicz, Marcin Ociepa, Jarosław Gowin, zaś po stronie Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński i Ryszard Terlecki, przy czym ten ostatni nie zabierał głosu i pełnił jedynie rolę gospodarza spotkania.

W wyniku ww. spotkania zawarte zostało porozumienie pomiędzy Prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim oraz Prezesem Porozumienia Jarosławem Gowinem – kończące spór i wewnętrzny rozłam. Projekt porozumienia przygotował Wiceminister Obrony Narodowej Marcin Ociepa, w obecności Jarosława Kaczyńskiego i Jarosława Gowina.

Jak wynika z ustaleń Komisji, opartych głównie na zeznaniach świadków, treść tego porozumienia nie była ustalana lub konsultowana z Marszałek Sejmu Elżbietą Witek.

Jak zeznał przed Komisją Jarosław Gowin, przyjęte w nim rozwiązanie było inspirowane artykułem Marka Domagalskiego, który ukazał się w dniu 5 maja 2020 r. w „Rzeczpospolitej”. Według Komisji Jarosław Gowin mówił o artykule z dnia 5 maja 2020 r. „To nie stan kłeski, ale Sąd Najwyższy może przesunąć wybory prezydenckie 2020”²³.

Jeszcze 6 maja 2020 r. o godz. 8 rano w radiowej Jedynce Wicepremier Piotr Gliński mówił: „*Mamy intensywny dialog wewnątrz Zjednoczonej Prawicy i zobaczymy, jak to będzie finalizowane, w trakcie głosowania*”, a ponadto: „*Rozmawiamy, a sprawa jest otwarta*”²⁴.

Porozumienie zawarte pomiędzy Jarosławem Kaczyńskim a Jarosławem Gowinem zostało podane do publicznej wiadomości wieczorem w dniu 6 maja 2020 r. (PAP podał tę wiadomość 6 kwietnia 2020 r. o godz.: 22:09). (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r.)

W dniu 7 maja 2020 r. Sejm odrzucił weto senackie do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. W dniu 8 maja 2020 r. ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów przekazano do podpisu Prezydentowi, który ją podpisał tego samego dnia. Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie z dniem 9 maja 2020 r. (vide: informacje dostępne w domenie publicznej na stronie: sejm.gov.pl)

²³ Zob. <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art737131-to-nie-stan-kleski-ale-sad-najwyzszy-moze-przesunac-wybory-prezydenckie-2020>, dostęp dnia 27 czerwca 2024 r.

²⁴ Zob. <https://jedynka.polskieradio.pl/artykul/2505010,Piotr-Gli%C5%84ski-trwa-intensywny-dialog-wewn%C4%85trz-Zjednoczonej-Prawicy>, dostęp dnia 27 czerwca 2024 r.

Komisja ustaliła, że w toku rozmów prowadzonych w kierownictwie obozu Zjednoczonej Prawicy dotyczących przeprowadzenia majowych wyborów prezydenckich w formule głosowania korespondencyjnego podnoszony był szereg wątpliwości co do celowości, możliwości, a także samej legalności przeprowadzenia wyborów w formie głosowania korespondencyjnego.

3. Stanowisko ekspertów co do zagrożenia epidemicznego

Dla oceny procesu decyzyjnego istotne znaczenie ma również, jakie stanowisko co do możliwości przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w dniu 10 maja 2020 r. prezentowali eksperci. Jarosław Gowin zeznał w dniu 10 stycznia 2024 r.: *„Stanowisko pana ministra Maksymowicza było bardzo jednoznaczne i kategoryczne. Był kategorycznie przeciwny przeprowadzaniu wyborów w jakiejkolwiek formie 10 maja. Pan minister Maksymowicz już niezależnie od tego, że formalnie był moim zastępcą, to również był moim bliskim doradcą w sprawie wyborów kopertowych i wielokrotnie korzystałem z jego wiedzy, a także z ustaleń kierowanego przez niego zespołu ekspertów”*.

Świadek Michał Wypij podczas przesłuchania w dniu 19 stycznia 2024 r. wskazał: *„Dokładnie miałem dokładnie taką samą informację także od lekarzy, którzy zasiadali wtedy jako posłowie Porozumienia w parlamencie, że tu akurat zdanie medyków jest jednoznaczne – tych wyborów nie da się przeprowadzić. Pragnę także zwrócić uwagę do tych danych, które państwu przedstawiał pan profesor Flisiak. One były do wglądu dla wszystkich zainteresowanych także w tamtym momencie. Mielśmy także dostęp do predykcji, które przewidywały ewentualny wzrost zakażeń w różnych wariantach, który był do wglądu wszystkich tych, którzy naprawdę byli zainteresowani, żeby znaleźć jak najlepsze rozwiązanie i próbę wyjścia z tej trudnej sytuacji. Pomimo tego ta wiedza medyczna poważnych ludzi, autorytetów została zlekceważona”*. Dodatkowo świadek podkreślał: *„Na pierwszym posiedzeniu, czy jednym z pierwszych posiedzeń Wysokiej Komisji, pan profesor Flisiak nawiązywał do pewnych raportów, badań, stanu wiedzy, który był także w naszym posiadaniu, był w posiadaniu rządu. To wiem od osób, które brały udział w posiedzeniu rządu, że dostęp do tej wiedzy był powszechny, dla tych wszystkich, którzy byli tym zainteresowani. Także w trakcie naszego spotkania, rozmowy z panem Jarosławem Kaczyńskim w klubie parlamentarnym Prawo i Sprawiedliwość, pamiętam, że Wojciech Maksymowicz powoływał się na konkretne dane, także raportu medyków, ale pamiętam, że także wskazywał na dane Instytutu Kocha, żeby w sposób obiektywny uzasadnić nasze wątpliwości. Tak że dostęp do wiedzy był”*. Michał Wypij podkreślał również kwestie zagrożenia i niebezpieczeństwa dla obywateli i porządku publicznego związane z realizacją wyborów w okolicznościach trwania epidemii koronawirusa, wskazując na opinie specjalistów: *„Tak przedstawiali to specjaliści – medycy, zakaźnicy, którzy są specjalistami w tym zakresie – że istnieje takie ryzyko.”*.

Podczas przesłuchania w dniu 22 maja 2024 r. Premier Mateusz Morawiecki przyznał: „*W pełni bezpieczne nic wtedy nie było, ponieważ każdy kontakt między człowiekiem a człowiekiem powodował ryzyko.*”

4. Decyzja o rezygnacji z przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych

W ocenie Komisji o odejściu od koncepcji przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym zdecydowały dwie osoby: 1) Jarosław Gowin jako ten, który sprzeciwił się wyborom korespondencyjnym, a wyłom jego oraz dziewięciu innych posłów Porozumienia nie pozwalał ugrupowaniu Jarosława Kaczyńskiego na uchylene weta Senatu, oraz 2) Jarosław Kaczyński. W rozmowach negocjacyjnych i ostatecznym podpisaniu porozumienia z Jarosławem Gowinem to Jarosław Kaczyński pełnił strategiczną rolę. Dla przypomnienia – w owym czasie nie był on członkiem rządu, lecz szeregowym posłem, prezesem partii politycznej.

Powody zawarcia porozumienia w dniu 6 maja 2020 r. wskazał, składając zeznania przed Komisją Adam Bielan. Zapytany bowiem, czy w sytuacji sprzeciwu wobec wyborów kopertowych ośmiu posłów Porozumienia i tym samym braku odpowiedniej większości sejmowej byłby „*problem z przegłosowaniem tego, co Senat odesłał w terminie konstytucyjnym do Sejmu*”, odpowiedział: „*Moglibyśmy mieć problem i dlatego 6 maja doszło do porozumienia politycznego...*”.

Znamienne są również zeznania świadka Michała Wypija złożone przed Komisją w dniu 19 stycznia 2024 r., który w odpowiedzi na pytanie: „*Ostatecznie czyja personalna decyzja, według pana wiedzy, pana opinii, zdecydowała o tym, że te wybory nie odbędą? Kto personalnie powiedział: Nie, nie robimy tego?*” zeznał, że: „*Tak naprawdę, jakkolwiek to być może zabrzmiało zaskakująco dla części członków Komisji, to Jarosław Kaczyński. Podejmując decyzję o porozumieniu z Jarosławem Gowinem, zdecydował o tym, że wybory w tym trybie się nie odbędą. Miało to miejsce 8 maja.*” Z zeznań Michała Wypija wynika również, jaki był powód wycofania się z realizacji wyborów prezydenckich w drodze głosowania korespondencyjnego. Świadek wskazał bowiem: „*udało nam się zatrzymać nieszczęście. Nie dlatego, żeśmy przekonali Jarosława Kaczyńskiego naszymi obiektywnymi powodami, tylko dlatego, że się bał, że nie ma większości i że przegra to głosowanie. I że w kontekście skończy się to wielką kompromitacją.* Koniec końców nie bez znaczenia pozostaje także informacja, że w zakresie tzw. podmiany kandydata decyzja również należała do Jarosława Kaczyńskiego: „*Trudno mi powiedzieć, co miała na myśli pani marszałek Kidawa-Błońska, ale decyzję o tym, że kandydata będzie można podmienić, podjął m.in. Jarosław Kaczyński, więc proszę pytać pana prezesa.*”. Świadek Michał Wypij w swoich zeznaniach odniósł się również do motywacji towarzyszącej powołanej decyzji: „*I jeszcze raz wrócę do bardzo ważnej kwestii. Na to, żeby można było... czy wypracowanie tego modelu, w którym można było zmienić kandydata, dosyć mocno nalegało środowisko Prawa i Sprawiedliwości... I to była decyzja Jarosława Kaczyńskiego. I ona wynikała z tego, o czym mówił na poprzednim spotkaniu Komisji*

pan Jarosław Gowin. Według naszych informacji, które mieliśmy ze sztabu Andrzeja Dudy, wynikało, że gdyby w drugiej turze znalazł się albo Władysław Kosiniak-Kamysz, albo Szymon Hołownia, to istniało bardzo duże prawdopodobieństwo, że Andrzej Duda by takie wybory przegrał.

5. Rola Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego w procesie decyzyjnym

W ocenie Komisji strategiczną i kierunkową decyzję o przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego podjął Prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński, tj. poseł na Sejm RP, który nie pełnił wówczas żadnych dodatkowych funkcji w państwie.

Wiosną 2021 r. Jarosław Kaczyński udzielił wywiadu tygodnikowi „Sieci” „O jaką Polskę nam chodzi?”, w którym odnosząc się do pytań o próbę organizacji wyborów korespondencyjnych i wniosków krytycznych z kontroli NIK, powiedział: *„Chcę, żeby to było jasno powiedziane: to była moja osobista decyzja, by spróbować skorzystać z doświadczenia bawarskiego i kanadyjskiego w organizacji takich głosowań.”*²⁵.

Odnosząc się do relacji świadków tamtych wydarzeń, wyjściowo należy odnieść się do zeznań Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r., podczas których świadek podniósł: *„Jarosław Kaczyński, tak jak powiedziałem, stosunkowo szybko przychylił się do pomysłu przeprowadzenia tych wyborów i potem konsekwentnie dążył do ich przeprowadzenia aż do momentu, w którym doszedł do przekonania, że sprzeciw – mój i części posłów Porozumienia spowoduje podtrzymanie senackiego weta do ustawy o wyborach kopertowych. Wtedy Jarosław Kaczyński w rozmowie ze mną przychylił się do wycofania się z wyborów, z pomysłu wyborów kopertowych. To było bodajże albo 5, albo 6 maja i wspólnie zaproponowaliśmy pewną alternatywną ścieżkę dojścia do tego, żeby wybory zostały przeprowadzone w trybie i w warunkach zgodnych z zasadami demokratycznego państwa prawa.”*

W zakresie samej decyzji co do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych Jarosław Gowin w dniu 9 stycznia 2024 r. wskazywał, że: *„Jeżeli chodzi o stanowisko Prawa i Sprawiedliwości, to rzeczywiście opinia Jarosława Kaczyńskiego była werdyktem. Jeżeli chodzi o mnie i o Porozumienie, nie była werdyktem i nie przekonywała nas. (...) decyzje dotyczące wyborów kopertowych zapadały raczej na Nowogrodzkiej niż przy Al. Ujazdowskich.”*

Zeznania Jarosława Gowina złożone w dniu 10 stycznia 2024 r. obrazują także, jak *de facto* wyglądała kwestia decyzyjności i zarządzania w ówczesnym obozie władzy. Świadek wskazał bowiem: *„Formuła mojej współpracy z Jarosławem Kaczyńskim była taka, że spotykaliśmy się albo*

²⁵ „Sieci” 2021, nr 21, 24–30 maja 2021 r., s. 24.

w cztery oczy, albo z udziałem jeszcze premiera Morawieckiego. Nigdy w tych spotkaniach nie uczestniczył żaden inny polityk Prawa i Sprawiedliwości, w szczególności nie uczestniczyła pani marszałek Elżbieta Witek.”. Dodatkowo, znamionnym pozostaje także fakt, że podczas spotkań w tzw. willi premiera na ul. Parkowej nie był obecny Prezes RM Mateusz Morawiecki, lecz Jarosław Kaczyński. Komisja zauważa więc, że nawet na spotkaniu u Premiera nie było samego Premiera, co w ocenie Komisji stanowi przykład obrazujący, kto faktycznie sprawował wówczas władzę w państwie.

Przesłuchany w dniu 19 stycznia 2024 r. przed Komisją świadek Michał Wypij podkreślał, że: *„spotkanie, które odbyło się w willi pana premiera Morawieckiego przy ulicy Parkowej. Wtedy... O tym spotkaniu dowiedziałem się, myślę, ok. 30 minut przed samym spotkaniem od Jarosława Gowina, który poprosił mnie, żebym wziął udział w tym spotkaniu. Po drugiej stronie, ze strony Prawa i Sprawiedliwości, w tym spotkaniu brali udział pan Jarosław Kaczyński, pan Mariusz Kamiński, pan Jacek Sasin, pan Tomasz Zdzikot – wydaje mi się, że wtedy jako osoba, rozumiem, odpowiedzialna za przeprowadzenie wyborów, jako szef, prezes Poczty Polskiej. Wydaje mi się, że był ktoś jeszcze. Nie jestem w stanie sobie teraz tej osoby przypomnieć. (...) Ja powiedziałem, że to spotkanie miało miejsce w willi na Parkowej, ale nie przypominam sobie, żebym wymieniał pana premiera Morawieckiego jako jednego z uczestników. Jestem przekonany, że był tam Jarosław Kaczyński, Mariusz Kamiński, Jacek Sasin, Tomasz Zdzikot – mniej więcej pamiętam, jak byli usadowieni – i ktoś jeszcze. Ale w tym gronie nie było premiera Morawieckiego.*

Powyższe depozycje znajdują potwierdzenie w zeznaniach Mateusza Morawieckiego, który w dniu 16 maja 2024 r. wskazał: *„Nie przypominam sobie, żebym brał udział w spotkaniu z panem posłem Wypijem i w związku z tym nie wiem też, jak wyglądał dokładnie przebieg tego spotkania. Nie przypominam sobie jego i trudno mi powiedzieć... Nie, nie miałem chyba relacji z tego konkretnego spotkania z panem posłem Wypijem. (...) Myślę, żebym pamiętał. Ale oczywiście może się zdarzyć tak, że pan minister Kamiński tutaj coś lepiej pamięta. Ja nie przypominam sobie, żebym brał udział w spotkaniu z panem posłem Wypijem.”*

W tym samym zakresie, tj. okoliczności, w jakich doszło do podjęcia decyzji co do wyborów korespondencyjnych, wypowiedział się także świadek Michał Wypij podczas przesłuchania w dniu 19 stycznia 2024 r., kiedy to wskazywał: *„Więc my poruszaliśmy się w pewnej krainie absurdu. Miałem wrażenie, że osoby odpowiedzialne za pewne elementy przeprowadzenia tych nielegalnych wyborów były gotowe powiedzieć wszystko, byleby tylko zapewnić, jak rozumiem, kierownictwo swojej partii, że oni na pewno podolają zadaniu. (...) Miałem takie poczucie, że jeżeli już nie było dobrej odpowiedzi na bardzo konkretne techniczne pytania, to wtedy faktycznie włączał się Jarosław Kaczyński i nie odnosił się – nie pamiętam przynajmniej, żeby odnosił się nigdy w sposób stricte techniczny do wypowiedzi poprzedników czy osób odpowiedzialnych za pewne etapy realizacji tych wyborów – tylko zawsze wskazywał na ideę, trochę abstrakcyjną ideę. Dla mnie ważną, bo mówił dużo o patriotyzmie. Tylko dla mnie wyrazem patriotyzmu było to, żeby nie*

dopuszczać do nielegalnych wyborów. Miałem wrażenie, że zupełnie inaczej patriotyzm w tamtym czasie definiował Jarosław Kaczyński, także wskazując na interes obozu władzy.”

Co więcej, w dniu 10 stycznia 2024 r. świadek Jarosław Gowin w odpowiedzi na pytanie: „Czyli pan Jarosław Kaczyński miał moc przekonywania polityków swojego obozu do koncepcji, co do której sam się, że tak powiem, zapalił, tak?” wskazał, że: „Moc miał. Wszechmoc nie miał... (...) ...ponieważ mnie nie przekonał.”

W dniu 7 maja 2024 r. świadek Adam Bielan zapytany „kto w PiS-ie taką decyzję „robimy wybory” mógł podjąć”, wskazał: „Komitet polityczny Prawa i Sprawiedliwości.” (...) Na czele jest Jarosław Kaczyński.” Podczas wspomnianego przesłuchania świadek został również zapytany o możliwość wpływu Jarosława Kaczyńskiego na decyzje premiera Mateusza Morawieckiego, wobec czego świadek podniósł: „Jarosław Kaczyński nie mógł wydać polecenia premierowi, natomiast był szefem większości parlamentarnej, w której pan premier, był prezesem partii, w której pan premier był wiceprezesem, więc na pewno... (...) Bo to były decyzje koalicji. Na czele tej koalicji, jeżeli tak nazwać Zjednoczoną Prawicę, stał Jarosław Kaczyński jako lider największego ugrupowania.”

Prezes RM Mateusz Morawiecki w zeznaniach z dnia 16 maja 2024 r. odniósł się do kwestii miejsca, gdzie ówczesny obóz rządzący dokonywał ustaleń: „Decyzje, które dotyczyły rządu, zawsze były podejmowane w KPRM. Decyzje, które były... dotyczyły obozu politycznego, podejmowane były w kierownictwie politycznym naszego obozu politycznego, czyli w siedzibie.”

Podczas przesłuchania w dniu 22 maja 2024 r. Premier Mateusz Morawiecki zeznał natomiast: „I kierownictwo polityczne podjęło wówczas taką decyzję o przeprowadzeniu wyborów w trybie korespondencyjnym, które niestety zostały zablokowane przez samorządy i przez Senat. (...) Kierownictwo podejmowało decyzję. Oczywiście kierownictwo podejmowało decyzję. Natomiast nie wiem, do czego odnosi się pierwsza część pana pytania. Szefem naszej partii jest pan prezes Jarosław Kaczyński. (...) Posiedzenia kierownictwa politycznego zwykle odbywają się na drugim piętrze w centrali Prawa i Sprawiedliwości. (...) Na Nowogrodzkiej.”

Co do motywacji podjęcia decyzji o przeprowadzeniu wyborów korespondencyjnych Jarosław Kaczyński, który podczas przesłuchania w dniu 24 maja 2024 r. zeznał: „W pewnym momencie doszły do mnie, ale także do innych, informacje o tym, że w kilku krajach, na przykład w Bawarii nawet w sytuacji, w której trzeba było zmienić prawa, prawo, przepraszam, między turami wyborów, przeprowadzono wybory korespondencyjne. I w tej sytuacji sam, nie ukrywam tego, doszedłem do wniosku i inni doszli do takiego wniosku, że to jest dobre rozwiązanie także dla Polski. (...) Jeżeli chodzi o panią marszałek Witek, to w tej chwili nie przypominam sobie takich rozmów, ale być może, że one miały miejsce. Ale wydaje mi się, że i skoro pani marszałek ich nie pamięta, to być może nie miały miejsca tak, że nie potrafię tutaj sprawy postawić jasno. Natomiast rozmawiałem na ten temat z wieloma przedstawicielami kierownictwa partii, w której był pogląd

zgodny, że to jest jedyna droga, żeby uchronić obywateli przed dużym zagrożeniem dla życia i jednocześnie przeprowadzić wybory.”

Jarosław Kaczyński zapytany o okoliczności podjęcia decyzji o przeprowadzeniu wyborów w drodze korespondencyjnej wskazał dodatkowo: *„Ja mówiłem o swojej wewnętrznej decyzji. Tak, taką wewnętrzną decyzję, że to jest dobre rozwiązanie, podjąłem. A jeżeli chodzi o posiedzenie gremium politycznego, to czy był to komitet polityczny, bo on rzeczywiście odbywa się na drugim piętrze na Nowogrodzkiej, czy jakieś inne doraźnie zwołane ciało, no bo komitet polityczny jest dość liczny, to tego w tej chwili sobie nie przypominam.”*

Co więcej, świadek Jarosław Kaczyński równocześnie podniósł: *„Partie polityczne są po prostu fundamentem systemu demokracji parlamentarnej. I jest jasne, że różnego rodzaju decyzje odnoszące się nawet do podstawowych problemów politycznych, a już na pewno do wyborów, no bo partie są instytucjami wyborczymi, ich głównym celem jest przeprowadzenie wyborów, zapadają w gremiach partyjnych. Tak jest na całym świecie. I co do tego nie można mieć wątpliwości.”*

Jarosław Kaczyński był również pytany o podmiot odpowiedzialny za wykonanie decyzji o wyborach korespondencyjnych, kiedy to odpowiedział: *„Za przeprowadzenie operacji w sensie technicznym odpowiedzialny był rząd, wobec czego także i premier, o czym tutaj, o ile mi wiadomo, mówił na posiedzeniu Komisji. Natomiast osobą, która jeszcze, poza tym, z całą pewnością miała, zgodnie z konstrukcją prawną rządu, dużo zadań do wykonania, był szef kancelarii premiera. (...) Poza tym były też osoby z obsługi prawnej, o których tutaj wspominałem. Byli też eksperci zewnętrzni.”*

Co znamienne, podczas przesłuchania w dniu 24 maja 2024 r. Jarosław Kaczyński był również pytany o to, czy były kierowane zapytania do ówczesnego Ministra Zdrowia prof. Łukasza Szumowskiego i opiniowane decyzje co do wyborów korespondencyjnych. W odpowiedzi świadek wskazał: *„Ja znałem wtedy i stykałem się, jak i dzisiaj też oczywiście znam pana ministra Szumowskiego. I uczciwie mówiąc, tego rodzaju opinii sobie w tym momencie nie jestem w stanie przypomnieć. W każdym razie z całą pewnością mnie takiej opinii nie przekazywał.”* Co więcej, świadkowi przedstawiono powoływaną przez Mateusza Morawieckiego opinię Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego, który *„początkowo nakreślał totalny obraz katastrofy związany z przeprowadzeniem tych wyborów.”* Na pytanie, czy świadek podejmował próby przekonania ówczesnego Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego do poparcia koncepcji przeprowadzenia wyborów prezydenckich, Jarosław Kaczyński odpowiedział: *„Nie. Bo w ogóle nie wiedziałem o tym, że on się w ten sposób wypowiada.”*

Komisja w czasie przesłuchania poinformowała świadka Jarosława Kaczyńskiego odnośnie do zawartości i stanu baz zawierających stałe rejestry wyborców, które okazały się niekompatybilne,

co w efekcie mogło doprowadzić do sytuacji, w której znaczna część obywateli byłaby pozbawiona prawa oddania głosu. W odpowiedzi Jarosław Kaczyński wskazał, że: *„To ja wobec tego powiem, że nie ukrywam, że nie wiedziałem, że sytuacja jest aż tak zła.”* Niewątpliwie świadczy to o całkowitej ignorancji oraz braku weryfikacji czy przedsięwzięcie, którego łączny koszt wyniósł co najmniej 76 048 815,38 zł brutto, w warunkach pandemii, ograniczenia swobód obywatelskich, ogromnych trudności finansowych wśród przedsiębiorców miało jakiegokolwiek szanse być zorganizowane.

Do Jarosława Kaczyńskiego zostało także skierowane zapytanie o powody, dla których Jacek Sasin – ówczesny Minister AP – nie podpisał umowy z Poczta Polska SA, zapewniając przy tym opinię publiczną, że wszystko jest pod kontrolą i ta umowa zostanie podpisana. Świadek nie potrafił odpowiedzieć na pytanie, dlaczego umowa nie została podpisana, a jednocześnie wskazywał, że miał wiedzę, że Jacek Sasin miał przedmiotową umowę podpisać. Na pytanie, czy Jarosław Kaczyński rozmawiał z Jackiem Sasinem na temat powodów niezłożenia podpisu pod dokumentem, świadek odpowiedział twierdząco. Następnie, zapytany: *„Czy może bał się odpowiedzialności, jeżeli cokolwiek podpisze?”* Świadek Jarosław Kaczyński odpowiedział: *„No, być może.”*

Jarosław Kaczyński został również zapytany o stanowisko wobec przedstawionej przez Jarosława Gowina i popieranej przez Łukasza Szumowskiego propozycji zmiany Konstytucji RP, w szczególności co do wydłużenia kadencji Prezydenta do siedmiu lat. W odpowiedzi świadek zeznał: *„Stanowisko było takie, jak tutaj już powiedziałem. Ta propozycja była z punktu widzenia konstytucyjnego całkowicie absurdalna.”*

Podkreślić także należy, że Jarosław Kaczyński wprost wskazał, że nie były podejmowane i prowadzone rozmowy dotyczące zapewnienia zabezpieczenia w postaci środków ochrony osobistej dla członków obwodowych komisji wyborczych. Świadek zeznał, że: *„Nie przypominam sobie raczej takich rozmów.”*

W trakcie przesłuchania w dniu 24 maja 2024 r. Jarosław Kaczyński zapytany: *„Wtedy w rozmowie z tygodnikiem „Wprost” powiedział pan, że, cytuję: „Wtedy pomysł powstał. Nie ukrywam, że mój, żeby zrobić coś takiego jak w Bawarii i w Kanadzie, czyli przeprowadzić wybory korespondencyjne”. Czyli jakby z tej wypowiedzi wynika jasno, że to był pana pomysł. Czy pan podtrzymuje tę wypowiedź?, zeznał: „To był pomysł, do którego się całkowicie przynaję. Natomiast no pomysł nie był mój w tym sensie, że powstał w innych krajach. Nie wiem, kiedy po raz pierwszy przeprowadzono takie wybory. W tej chwili sobie przynajmniej tego nie przypominam, ale kiedy ten pomysł, ktoś mi tutaj przekazał, to ja go przyjąłem. W tym sensie był mój.”*

Jednocześnie Komisja nie daje wiary zeznaniom niektórym świadków, którzy zeznając przed Komisją wskazywali jakoby decyzję o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich wyłącznie

w formie głosowania korespondencyjnego podjęło kierownictwo PiS. Wskazywali na to w swoich zeznaniach Mateusz Morawiecki i Adam Bielan. Po jakimś czasie składania zeznań pośrednio również w tym kierunku swoją narrację próbował prowadzić Jarosław Kaczyński. Zmianę kierunku zeznań, którą próbował podjąć w czasie składania zeznań Jarosław Kaczyński, Komisja ocenia jako świadomą taktykę i linię obrony przed potencjalną odpowiedzialnością. Dlatego dla poczynienia ustaleń w ocenie Komisji kluczowe znaczenie należy przypisać wypowiedziom Jarosława Kaczyńskiego w maju 2021 r. dla tygodnika „Sieci”, kiedy udzielał wywiadu niczym nieskrępowany i w przekonaniu, że właściwe organy państwa w tamtym czasie nie podejmą próby ustalenia jego roli w wyborach korespondencyjnych. Inaczej sytuacja wyglądała w maju 2024 r., kiedy Jarosław Kaczyński składał zeznania przed Komisją.

Komisja nie daje wiary zeznaniom niektórych świadków, jakoby decyzję o wyborach korespondencyjnych podjęło kierownictwo PiS, również dlatego, że świadkowie nie byli w stanie wskazać, który konkretnie organ partii podjął taką decyzję, czy może było to gremium powołane ad hoc dla potrzeb podjęcia tej konkretnej decyzji, jak ten organ był obsadzony personalnie w dniu podejmowania decyzji, jak również kiedy odbyły się obrady, na których ta decyzja zapadła. Zeznania świadków w tym zakresie są niejasne i niespójne, rażą przy tym wręcz swą ogólnością i brakiem precyzji, co podaje w wątpliwość ich wiarygodność. Jak zeznał Jarosław Kaczyński: *„Ja po prostu takiej narady oficjalnej, to znaczy, zwołanego komitetu politycznego i narady w tej sprawie w tej chwili sobie nie przypominam. Musiałbym sięgnąć do dokumentów(...) Nie wiem, czy mam, bo nie wiem, czy była tego rodzaju narada.”* oraz *„Jeszcze raz powtarzam panu, że nie wiem, czy miało miejsce, nie pamiętam po prostu, nie tyle nie wiem, co nie pamiętam(...) ... czy miało miejsce posiedzenie komitetu politycznego. Natomiast sprawa została ustalona między osobami, które jak tutaj celnie określił premier Mateusz Morawiecki, stanowiły to gremium kierownicze partii. Uznaliśmy po prostu, że idąc oczywiście legalną drogą poprzez odpowiednie decyzje, nie przez uchwałę, jak niektóre partie, tylko przez ustawę, można tego rodzaju...”*.

Natomiast Mateusz Morawiecki zeznał w tej materii: *„Pamiętam ówczesną decyzję, panie przewodniczący... ówczesną dyskusję, przepraszam – jako dyskusję na kierownictwie politycznym. I kierownictwo polityczne podjęło wówczas taką decyzję o przeprowadzeniu wyborów w trybie korespondencyjnym, które niestety zostały zablokowane przez samorządy i przez Senat.”*. Pytany o osoby z kierownictwa, które brały udział w podejmowaniu decyzji, jedynie ogólnie wskazał: *Panie przewodniczący, to wiedza dość powszechna, ale mogę przywołać oczywiście. To są... to jest prezes, wiceprezesi, wicepremierzy, marszałkowie bądź wicemarszałkowie, sekretarz generalny. Sekretarz generalny... Chyba wszystkich wymienilem (...) Należy przypuszczać, że większość z nich była wtedy w czasie podejmowania decyzji. Zwykle jest jakaś niewielka absencja statystyczna, ale większość na pewno była.*

Co równie ważne dla oceny wiarygodności tych zeznań, żaden ze świadków nie był w stanie określić choćby przybliżonej daty zebrania gremium, które miało podjąć decyzję o wyborach korespondencyjnych, a co ważniejsze – jego składu osobowego. Żaden z nich nie wskazał

personalistów choćby jednej osoby biorącej udział w podejmowaniu decyzji, nie mówiąc już o przebiegu procesu decyzyjnego, w tym rozważanych argumentach oraz wyniku głosowania. W ocenie Komisji twierdzenia polityków PIS o tym, że decyzję o przeprowadzeniu wyborów prezydenckich w drodze powszechnego głosowania korespondencyjnego podjęto kolegalnie, stanowią więc tylko i wyłącznie wyraz obranej przez nich taktyki procesowej, obliczonej na rozmycie odpowiedzialności za wybory i przerzucenie jej z Jarosława Kaczyńskiego na bliżej nieokreślone, wieloosobowe, niespersonalizowane, a przez to nieidentyfikowalne gremium.

Dowodem na to, że to Jarosław Kaczyński podjął ostatecznie decyzję o przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, jest także fakt marginalnej roli w procesie podejmowania decyzji kierunkowej Premiera Mateusza Morawieckiego. Z zeznań świadków, w tym Jarosława Gowina, Michała Wypija i samego Mateusza Morawieckiego, wynika, że nie brał on udziału w spotkaniach w tzw. willi premiera przy ul. Parkowej poświęconych rozmowom na temat wykorzystania trybu korespondencyjnego. Dodatkowo świadkowie jednoznacznie wskazali, że *„decyzje dotyczące wyborów kopertowych zapadały raczej na Nowogrodzkiej niż przy Al. Ujazdowskich*. Znamienne także jest, że w momencie, gdy Jarosław Gowin, a wraz z nim dziewięciu posłów Porozumienia, sprzeciwił się organizacji wyborów korespondencyjnych, osobą, która spotykała się z Jarosławem Gowinem i prowadziła rozmowy, był Jarosław Kaczyński. Wielokrotnie podczas tych rozmów nie uczestniczył nikt więcej.

Dowodem na decyzyjność Jarosława Kaczyńskiego są także zeznania świadków Jarosława Gowina, Michała Wypija, jak i Mateusza Morawieckiego, z których jasno wynika, że Jarosław Kaczyński wpływał na stanowiska polityków wobec wyborów kopertowych. Zgodnie z treścią zeznań Wicepremiera Jarosława Gowina Premier Mateusz Morawiecki był przeciwny przeprowadzaniu wyborów w trybie korespondencyjnym. Świadek Jarosław Gowin podkreślał, że Mateuszowi Morawieckiemu znane było stanowisko ekspertów, w tym Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego, co do zagrożenia, jakie niosły za sobą wybory. Jarosław Gowin podniósł, że Premier Mateusz Morawiecki zmienił nastawienie dopiero po rozmowie z Jarosławem Kaczyńskim. Co więcej, sam Mateusz Morawicki zeznał, że nie pamięta, czy od samego początku był zwolennikiem wyborów korespondencyjnych. Natomiast Jarosław Kaczyński zapytany o sprzeciw Premiera Mateusza Morawieckiego wskazał wprost, że być może Premier się sprzeciwiał, ale był to sprzeciw incydentalny, który nie pozostał w jego pamięci.

Świadkowie Jarosław Gowin i Michał Wypij wskazywali również na okoliczności, w jakich na ul. Nowogrodzkiej (w siedzibie Prawa i Sprawiedliwości) dochodziło do spotkań z politykami Porozumienia, których celem było sprowadzenie sprzeciwiających się posłów na „dobrą drogę”. Wobec posłów prowadzono rozmowy dyscyplinujące, nawołujące do wycofania poparcia dla Wicepremiera Jarosława Gowina. Stosowana była swego rodzaju presja i podkreślano, że bez względu na powstały rozdzwitek w obozie Zjednoczonej Prawicy wybory odbędą się

10 maja 2020 r. Sugerowano także konsekwencje wobec polityków, którzy wykazali swój sprzeciw wobec organizacji wyborów w drodze korespondencyjnej.

Dodatkowo Jarosław Gowin w swoich zeznaniach wskazywał na krytykę, jaka go spotkała w środowisku politycznym koalicjantów w wyniku sprzeciwienia się wyborom korespondencyjnym, oraz na działania, jakie zostały podjęte wobec członków jego rodziny, w tym nagłe zainteresowanie CBA działalnością jego syna. Jarosław Gowin odnosił się również do nacisków czy prób znalezienia sposobów na zdyskredytowanie jego wiarygodności. Powoływał się na rozmowę z Ministrem Sprawiedliwości Zbigniewem Ziobrą, który poinformował Jarosława Gowina, że był naciskany, aby uruchomił prokuraturę przeciwko świadkowi. Adam Bielan w swoich zeznaniach wskazywał zaś, że słyszał od posłów Porozumienia, że z Jarosławem Gowinem kontaktowali się w owym czasie przedstawiciele służb specjalnych. Jarosław Gowin odniósł się także do okoliczności, jaka miała miejsce mniej więcej rok później, kiedy to spotkał się z Jarosławem Kaczyńskim, który pełnił wówczas funkcję wicepremiera. Podczas spotkania Jarosław Gowin zarzucił Jarosławowi Kaczyńskiemu, że prowadzi wobec niego wrogie działania. Jarosław Kaczyński miał wówczas odpowiedzieć: „*Chyba nie sądziłeś, że puszczę ci wybory kopertowe płazem*”. Świadek podkreślał, że miał świadomość, że sprzeciwiając się wyborom korespondencyjnym wcześniej czy później poniesie polityczne konsekwencje.

Znamiennym pozostaje także fakt, że o odejściu od koncepcji przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym zdecydowali Wicepremier Jarosław Gowin jako ten, który wraz z dziewięcioma innymi politykami Porozumienia Jarosława Gowina sprzeciwił się wyborom korespondencyjnym, co nie pozwalało Jarosławowi Kaczyńskiemu na uchylene weta Senatu RP, oraz sam Jarosław Kaczyński. W rozmowach negocjacyjnych i ostatecznym podpisaniu porozumienia z Jarosławem Gowinem to Jarosław Kaczyński pełnił strategiczną rolę. Dla przypomnienia – w owym czasie nie był on członkiem rządu, lecz szeregowym posłem, Prezesem największej partii politycznej tworzącej koalicję rządową.

Równie zaskakujące jest, że to Jarosław Kaczyński podjął decyzję w zakresie możliwości zmiany kandydata opozycji. Niezwykle istotna jawi się również kwestia motywacji towarzyszącej powołanej decyzji. Zgodnie z treścią zeznań Michała Wypija na wypracowanie modelu, w którym można było zmienić kandydata w wyborach prezydenckich, naciskało środowisko Prawa i Sprawiedliwości. Ostatecznie decyzja o zmianie kandydata była decyzją Jarosława Kaczyńskiego, a jej powodem była odnotowana w sztabie wyborczym Andrzeja Dudy obawa, że gdyby w drugiej turze znalazł się Władysław Kosiniak-Kamysz albo Szymon Hołownia, to istniało bardzo duże prawdopodobieństwo, że Andrzej Duda by takie wybory przegrał.

Na podstawie przeprowadzonych dowodów Komisja stwierdza, że podejmując decyzję o przeprowadzeniu w Polsce wyborów w trybie korespondencyjnym, Jarosław Kaczyński nie był zainteresowany stanowiskiem specjalistów, jak choćby Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego,

co do oceny zagrożenia niebezpieczeństwa dla obywateli i porządku publicznego związanego z realizacją wyborów w okolicznościach trwania epidemii koronawirusa. Nie kierował także jakichkolwiek zapytań w tym zakresie.

Jednocześnie z zeznań Michała Wypija przed Komisją wynika, że Jarosław Kaczyński miał dostęp do wiedzy wynikającej z raportu medyków czy też predykcji, które przewidywały ewentualny wzrost zakażeń. Świadek wprost wskazał, że *„Także w trakcie naszego spotkania, rozmowy z panem Jarosławem Kaczyńskim w klubie parlamentarnym Prawo i Sprawiedliwość, pamiętam, że Wojciech Maksymowicz powoływał się na konkretne dane, także raportu medyków, ale pamiętam, że także wskazywał na dane Instytutu Kocha, żeby w sposób obiektywny uzasadnić nasze wątpliwości. Tak że dostęp do wiedzy był.”*

Dodatkowo świadek Michał Wypij wskazywał, że w trakcie spotkań w tzw. wili premiera na ul. Parkowej było podkreślane, że termin wyborów jest terminem konstytucyjnym i wybory należy zrealizować za wszelką cenę. Świadek podkreślał, że przeciwnicy organizacji wyborów kopertowych skupiali się na kwestii bezpieczeństwa życia i zdrowia Polaków, natomiast druga strona rozmawiała o trybie i sposobie utrzymania władzy za wszelką cenę.

Jarosław Kaczyński dążył do realizacji przedsięwzięcia, które miało doprowadzić do wydatkowania znacznych środków publicznych w warunkach pandemii, ograniczenia swobód obywatelskich, ogromnych trudności finansowych wśród przedsiębiorców przy jednoczesnym braku weryfikacji, czy aparat państwowy jest wystarczająco przygotowany i gotowy na przeprowadzenie drogą korespondencyjną wyborów, których wyniki nie byłyby podważane.

Co więcej, z zeznań Adama Bielana, Mateusza Morawieckiego oraz Jarosława Kaczyńskiego wynika, że ostatecznym powodem zawarcia porozumienia w dniu 6 maja 2020 r. i rezygnacji z wyborów korespondencyjnych była świadomość co do braku większości sejmowej pozwalającej na przyjęcie przez obóz Zjednoczonej Prawicy projektu, który wróciłby z Senatu. W sytuacji bowiem sprzeciwu wobec wyborów korespondencyjnych części posłów Porozumienia i tym samym braku odpowiedniej większości sejmowej nie byłoby możliwości przegłosowania ustawy, którą Senat w terminie konstytucyjnym odesłałby do Sejmu.

Jarosław Kaczyński zapytany podczas przesłuchania przed Komisją o to, jakie okoliczności uzasadniają zmianę reguł wyborczych w trakcie procesu wyborczego zeznał: *„No na przykład takie okoliczności, w których w ciągu tego czasu, który jest przedmiotem prac, obrad tej Komisji, zmarło około 120 tys. ludzi, a zakażeń było około... przeszło 6 mln. Czyli krótko mówiąc, to są wystarczające warunki, żeby uznać, że to jest sytuacja zupełnie nadzwyczajna i że trzeba na nią zareagować.”* Nadto świadek wskazał, że było zagrożone bezpieczeństwo obywateli.

Co więcej, należy podnieść, że zarówno Prezes PiS Jarosław Kaczyński, jak i Prezes RM Mateusz Morawiecki na pytanie dotyczące wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i możliwości ubiegania się obywateli, w tym przedsiębiorców, o wypłaty odszkodowań w związku z poniesionymi w wyniku pandemii stratami odpowiedzieli, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego mogłoby wiązać się z wypłatą odszkodowań.

Dokonując oceny działania Jarosława Kaczyńskiego, należy wskazać, że biorąc pod uwagę zaistniałe w owym czasie okoliczności: rozwijająca się pandemia wirusa SARS-CoV-2, brak fundamentalnego przygotowania procesu wyborczego od strony bezpieczeństwa, całkowita ignorancja stanowiska epidemiologów, dążenie do przeprowadzenia wyborów za wszelką cenę, działanie to prowadziło do spowodowania realnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia obywateli poprzez zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że działanie Jarosława Kaczyńskiego było działaniem charakterystycznym dla sprawstwa polecającego. *„Uzależnienie personalne sprawcy wykonawczego od sprawcy polecającego oznacza określony stan psychiki polegający na uświadomionej konieczności podporządkowania się osobie wydającej polecenie, wręcz na pewnego rodzaju przymusie psychicznym zachowania się w wymagany sposób. Wykorzystanie uzależnienia innej osoby od siebie łączy się ściśle z pełną świadomością tego, że osoba, której poleca się wykonanie określonego czynu, będzie czuła się w obowiązku wykonania wydanego jej polecenia*²⁶.

Biorąc zatem pod uwagę wskazane powyżej zeznania świadków oraz przeprowadzone rozważania prawne, należy podnieść, że rola polityczna Jarosława Kaczyńskiego w szeregach Zjednoczonej Prawicy pomimo pozostawania w owym czasie jedynie szeregowym posłem była nieograniczona. Jego władza i sprawczość decyzyjna pozwalała na dyscyplinowanie zarówno członków rządu, jak i współkoalicjantów. Jarosław Kaczyński jako Prezes Prawa i Sprawiedliwości miał wpływ na stanowisko wobec wyborów korespondencyjnych prezentowane przez Mateusza Morawieckiego. Pomijanie w procesie decyzyjnym i ustaleniach Marszałka Sejmu, któremu ustawa zasadnicza nadaje szereg uprawnień, w tym związanych z zarządzaniem wyborów prezydenckich czy też zastępstwo głowy państwa w sytuacji braku możliwości sprawowania przez niego urzędu, świadczy o wyjątkowej roli Jarosława Kaczyńskiego. Można pokusić się o stwierdzenie, że zakres władzy i uprawnień Jarosława Kaczyńskiego jest faktem powszechnie znanym. Wobec tego oczywistym pozostaje, że wszelkie podmioty uczestniczące w procesie przygotowania wyborów kopertowych, a zatem uczestniczące w procesie legislacyjnym, administracyjnym i finansowym, działały na wyraźne polecenie Jarosława Kaczyńskiego. W konsekwencji ocena działania Premiera Mateusza Morawieckiego, Ministra Jacka Sasina i Szefa KPRM Michała Dworczyka winna być

²⁶ A. Zoll (w:) K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego*, Kraków 1998, s. 180.

dokonywana w odniesieniu do Jarosława Kaczyńskiego jako sprawcy polecającego, który miał realną władzę nad inną osobą, której to zaistnienie warunkuje faktyczne istnienie sytuacji uzależnienia.

Podczas przesłuchania w dniu 24 maja 2024 r. Jarosław Kaczyński zapytany o podmiot odpowiedzialny za wykonanie decyzji o wyborach kopertowych odpowiedział, że za techniczne przeprowadzenie operacji odpowiedzialny był rząd, a zatem Premier. Natomiast dodatkowo osobą odpowiedzialną za proces przygotowania wyborów kopertowych był Szef KPRM Michał Dworczyk. Mateusz Morawiecki wielokrotnie przed Komisją Śledczą potwierdzał, za jakie czynności był odpowiedzialny. Co więcej, z zeznań świadków i samego Premiera wynika, że zmieniał swoje stanowisko wobec wyborów kopertowych. Świadkowie wskazują zaś, że owa zmiana nastawienia nastąpiła po rozmowie z Jarosławem Kaczyńskim.

Podkreślenia wymaga, że na skutek decyzji Jarosława Kaczyńskiego co do przeprowadzenia wyborów kopertowych, a następnie polecenia przygotowania procesu wyborczego Mateuszowi Morawieckiemu – Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 16 kwietnia 2020 r. decyzje administracyjne, na podstawie których polecił dwóm spółkom Skarbu Państwa, a mianowicie Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym. Na podstawie ówczesnych ustaleń Minister Aktywów Państwowych wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji mieli zawrzeć z ww. spółkami umowy regulujące m.in. kwestie pokrycia kosztów zleconych im zadań. W wyniku wydania przedmiotowych decyzji doszło do przekroczenia uprawnień przez premiera Mateusza Morawieckiego. Natomiast ich wydanie w żaden sposób nie prowadziło do przekazania zarówno Poczcie Polskiej SA, jak i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA uprawnień do przeprowadzenia wyborów, te bowiem niezmiennie pozostawały w rękach Państwowej Komisji Wyborczej. W konsekwencji w dniu wydania decyzji nie istniał żaden przepis rangi ustawowej dający podstawę do przeprowadzenia powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym.

Do Jarosława Kaczyńskiego zostało także skierowane zapytanie o powody, dla których Jacek Sasin, ówczesny Minister AP, nie podpisał umowy z Poczta Polska SA. Jarosław Kaczyński nie potrafił odpowiedzieć na pytanie, natomiast podkreślał, że miał wiedzę, że Jacek Sasin miał przedmiotową umowę podpisać. Jednocześnie świadek potwierdził, że rozmawiał z Jackiem Sasinem na temat powodów niezłożenia podpisu pod dokumentem. Jarosław Kaczyński potwierdził również, że powodem tego była obawa przed odpowiedzialnością.

W tym miejscu należy ponownie przywołać zeznania Jarosława Gowina złożone w dniu 10 stycznia 2024 r. Świadek wówczas wskazał: *„Formuła mojej współpracy z Jarosławem Kaczyńskim była taka, że spotykaliśmy się albo w cztery oczy, albo z udziałem jeszcze premiera Morawieckiego. Nigdy w tych spotkaniach nie uczestniczył żaden inny polityk Prawa i Sprawiedliwości, w szczególności nie uczestniczyła pani marszałek Elżbieta Witek”*.

Podsumowując, w ocenie Komisji zebrany materiał dowodowy pozwala na przyjęcie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez Jarosława Kaczyńskiego przestępstwa stypizowanego w art. 231 § 1 k.k. – przekroczenia uprawnień i działania na szkodę interesu publicznego oraz czynu określonego w art. 165 § 1 pkt 1 k.k., polegającego na usiłowaniu spowodowania realnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia obywateli, powodując zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa SARS-CoV-2. Jednocześnie działanie Jarosława Kaczyńskiego stanowiło także sprawstwo polecające.

Jarosław Kaczyński, kierując się zamiarem utrzymania prezydentury Andrzeja Dudy, wykorzystując bardzo dobre sondaże wyborcze, rezygnację z kandydowania przez Małgorzatę Kidawę-Błońską, stojąc przed wizją rozwoju pandemii i związanym z tym pogorszeniem nastrojów społecznych, nie bacząc na bezpieczeństwo obywateli, chciał za wszelką cenę przeprowadzić wybory prezydenckie. Wykorzystując swoją pozycję w obozie Zjednoczonej Prawicy podjął decyzję o organizacji wyborów kopertowych. Realizację przygotowania polecił rządowi z Premierem Mateuszem Morawieckim na czele, który wydał formalne decyzje administracyjne polecające spółkom Skarbu Państwa podjęcie faktycznych czynności, aby te wybory przeprowadzić. Podejmując tę decyzję polityczną, Jarosław Kaczyński nie brał pod uwagę, że przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w takim trybie z uwagi na brak odpowiedniego zaplecza technicznego, prawnego oraz logistycznego nie było możliwe, gdyż kwestie te pozostawały poza jego zainteresowaniem. W konsekwencji tej decyzji bezzasadnie wydatkowano z budżetu państwa kwoty w wielkich rozmiarach. Przyjmując, że wskazywane przez PP S.A i PWPW SA w pismach kierowanych do KBW kwoty dotyczące poniesionych kosztów zostały przedstawione zgodnie z stanem rzeczywistym, szacowana łączna kwota kosztów organizacji wyborów przez PWPW SA oraz PP SA wyniosła 76 048 815,38 zł brutto.

6. Rola Prezesa RM Mateusza Morawieckiego w procesie decyzyjnym

Na temat roli i wiedzy Prezesa RM Mateusza Morawieckiego przy podejmowaniu decyzji o formie wyborów prezydenckich w 2020 r., a także zmiany jego stanowiska zeznał Wicepremier Jarosław Gowin, opisując przed Komisją w dniu 9 stycznia 2024 r. okoliczności spotkania, w którym brali udział Premier Mateusz Morawiecki oraz Minister Zdrowia Łukasz Szumowski: *„To spotkanie miało miejsce w ostatnią niedzielę marca. Można łatwo zidentyfikować datę, sięgając do kalendarza. Prawdopodobnie był to 30 bądź 31 marca. Pamiętam, że była to niedziela, ponieważ wyjątkowo uczestniczyłem w posiedzeniu sztabu antykryzysowego w kancelarii premiera. Normalnie uczestniczyłem w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a ponieważ była niedziela, więc, aby uniknąć specjalnego otwierania dla mnie ministerstwa nauki, postanowiłem wziąć udział w posiedzeniu w kancelarii premiera. I po tym sztabie antykryzysowym pan premier Morawiecki zaprosił mnie i Łukasza Szumowskiego do swojego gabinetu. Tam odbyła się wspomniana przeze mnie rozmowa. (...) Zasadniczy motyw naszego ówczesnego sprzeciwu w tym*

dnia to była kwestia bezpieczeństwa zdrowotnego. Pan premier Morawiecki poprosił ministra Szumowskiego, aby ten nakreślił prawdopodobne scenariusze rozwoju pandemii. Te scenariusze, ten scenariusz nakreślony przez pana ministra Szumowskiego był bardzo alarmistyczny. Pan minister Szumowski przewidywał bardzo gwałtowny rozwój pandemii. W tej sytuacji uznaliśmy, że nie tyle należy przeciwstawić się wyborom kopertowym, co należy dążyć do tego, żeby w ogóle odłożyć w czasie wybory prezydenckie.”

W dalszej kolejności świadek podniósł, co było powodem zmiany nastawienia Premiera Mateusza Morawieckiego i jego oceny w zakresie zasadności przeprowadzenia wyborów drogą korespondencyjną. Jarosław Gowin w sposób jednoznaczny wskazał, że zmiana stanowiska Mateusza Morawieckiego nastąpiła w wyniku rozmowy z Jarosławem Kaczyńskim: *„Tak jak powiedziałem, na początku Mateusz Morawiecki był, podobnie jak ja, sceptyczny wobec koncepcji wyborów korespondencyjnych. Potem po rozmowie z Jarosławem Kaczyńskim zmienił zdanie. (...) Wszystkie formalne decyzje – dotyczące działań ze strony Poczty Polskiej i Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych – pan premier Morawiecki brał na siebie. (...) Na pewno pan premier Morawiecki wiedział o zastrzeżeniach prawnych wobec przeprowadzenia wyborów kopertowych, ponieważ sam mu te zastrzeżenia w rozmowie z nim formułowałem. Poza tym były opinie Departamentu Prawnego i Prokuraturii Generalnej, które potwierdzały moje stanowisko, a nie stanowisko polityków PiS-u.”*

Podczas przesłuchania w dniu 10 stycznia 2024 r. Wicepremier Jarosław Gowin ponownie zapytany o okoliczności zmiany stanowiska premiera Mateusza Morawieckiego wobec koncepcji wyborów korespondencyjnych wskazał: *„Premier Morawiecki zmienił swoje stanowisko po paru dniach i po rozmowie z Jarosławem Kaczyńskim, którą mi zrelacjonował, natomiast pan minister Szumowski zmienił stanowisko kilka tygodni później, w drugiej połowie kwietnia, dokładnego terminu nie pamiętam. (...) Pamiętam tylko sformułowanie pana premiera Morawieckiego, że Jarosław nalega na przeprowadzenie wyborów 10 maja.”*

Podczas przesłuchania w dniu 22 maja 2024 r. świadek Mateusz Morawiecki wskazał: *„Nie pamiętam teraz, czy od samego początku byłem zwolennikiem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w rozumieniu dla wszystkich wyborców, czy dopiero po przyjęciu ustawy z 31 marca. To, co pamiętam z tamtego okresu, to dyskusje w domenie publicznej, w mediach bardzo częste... No wreszcie dyskusję na kierownictwie politycznym, o której tutaj dużo wspomniałem, dużo mówiłem. Tak, pamiętam tamten okres. Pamiętam również panie przewodniczący, że coraz bardziej takim przemożnym argumentem na rzecz wyborów korespondencyjnych, chyba jeszcze decydującym dla całej klasy politycznej – czyli w przypadku tego głosowania 28 marca 2020 r. – było to, że takie wybory, wybory w tym trybie przeprowadzane, są również za granicą i coraz bardziej wydawało się to naturalnym, logicznym krokiem. Tak... tak pamiętam mój stan świadomości z tamtego czasu.”*

W zakresie zmiany stanowiska przez Premiera Mateusza Morawieckiego wobec koncepcji wyborów korespondencyjnych wypowiedział się sam Prezes PiS Jarosław Kaczyński, który podczas składania zeznań w dniu 24 maja 2024 r. zapytany: „Z zeznań świadków wynika, że pan premier Mateusz Morawiecki i pan minister Łukasz Szumowski początkowo byli przeciwni organizacji wyborów w formie korespondencyjnej. Potem dopiero zmienili zdanie. Czy pan miał taką wiedzę, że ci właśnie panowie, czyli ówczesny premier, ówczesny minister zdrowia w pierwszym etapie, kiedy pojawił się pomysł wyborów korespondencyjnych, byli przeciwni organizacji tych wyborów?” odpowiedział: „Jeżeli chodzi o pana Szumowskiego, pana ministra Szumowskiego, to już przecież mówiłem na ten temat, że ja w ogóle sobie takiej rozmowy nie przypominam. Chociaż utrzymywałem jakieś relacje z ministrem Szumowskim i po dziś dzień od czasu do czasu się widzimy. To jest pierwsza sprawa. Jeżeli chodzi o sprzeciw ze strony pana premiera, to być może jakiś incydentalny sprzeciw był, ale było to na tyle incydentalne, że jakby nie pozostało w mojej pamięci.”

7. Brak działań zmierzających do wypracowania politycznego porozumienia

W ocenie Komisji nie sposób bagatelizować przedmiotu sprawy, której realizację zlecił Prezes RM, tj. przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, a więc w formie, która dotychczas nie tylko nie była w Polsce powszechnie i obligatoryjnie stosowana wobec wszystkich wyborców, ale również nie została uregulowana od strony prawnej. Było to zatem niewątpliwie zadanie wymagające, a w ocenie Komisji i wielu ekspertów, na przykład Przewodniczącego PKW Sylwestra Marciniaka – w zasadzie niemożliwe to przeprowadzenia w tak krótkim czasie zgodnie z prawem. Zatem biorąc pod uwagę powagę i znaczenie dla całego społeczeństwa i państwa tej sprawy, nie usprawiedliwiają Premiera w jego zaniechaniach i braku dostatecznego zainteresowania inne obowiązki spoczywające na nim w tamtym czasie. Premier po to dysponuje całym aparatem rozbudowanej administracji w postaci Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która jak sam zeznał Mateusz Morawiecki, skupiała około tysiąca osób, aby przy jej pomocy wykonywać zadania. Komisja negatywnie ocenia więc zasłanianie się przez Prezesa RM Mateusza Morawieckiego „ważniejszymi sprawami”, tym bardziej że jak zeznał Szef KPRM Michał Dworczyk „To były decyzje ekstraordynaryjne.”. Nie było to działanie standardowe, a więc wymagało – w ocenie Komisji – również ekstraordynaryjnego, niestandardowego zainteresowania ze strony Premiera i funkcjonariuszy publicznych z KPRM, którego w ocenie Komisji zabrakło.

Zeznający przed Komisją świadkowie wielokrotnie zwracali uwagę, że warunkiem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych było polityczne porozumienie. Jak zeznał Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak „(...)cały czas kładliśmy nacisk, że bez współdziałania organów władzy, administracji publicznej, rządowej, samorządowej i określenia jednoznacznej ustawy nie uda się przeprowadzić wyborów.”

Zeznając przed Komisją, Premier Mateusz Morawiecki w odpowiedzi na pytanie, czy konsultował z opozycją pomysł powszechnych wyborów korespondencyjnych, które miał przeprowadzić rząd we współpracy z PP SA i PWPW SA, a nie PKW, nie potrafił odpowiedzieć, kiedy i czy na pewno rozmowy z opozycją dotyczyły wyborów korespondencyjnych. *„Nie pamiętam, panie przewodniczący, kiedy rozmawiałem z przedstawicielami sił opozycyjnych, które gościły w KPRM, ale to jest do sprawdzenia, ponieważ jest to na pewno w dokumentacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. (...) Nie pamiętam, kiedy było spotkanie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokładnie, to jest do sprawdzenia. Podczas tamtego spotkania mógł ten temat być poruszony, ale też nie robiłem notatek. Nie mam pewności co do tego. (...) Ja nie pamiętam, kiedy doszło do spotkania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z siłami opozycyjnymi. Spotkanie dotyczyło generalnie działań w czasie covidu. Jeżeli pyta pan dokładnie o daty, czy zależy państwu na sprawdzaniu tych dat, jest to na pewno do zweryfikowania w dokumentacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wtedy mogło dojść do takiego... do takich rozmów. Ale czy doszło do tego – bo rozumiem, że do tego pan zmierza – między 28 marca a 5–6 kwietnia, czy później, nie potrafię tego teraz potwierdzić.”* Świadek Mateusz Morawiecki przyznał wprost: *„Nie potrafię tego potwierdzić teraz. Na pewno była rozmowa na ten temat pomiędzy naszymi przedstawicielami politycznymi w Sejmie i przedstawicielami opozycji. Ale nie powiem teraz między kim a kim.”* (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 16 maja 2024 r.). Komisja nie daje wiary jednocześnie tak kategoriycznym i nieprecyzyjnym zeznaniom. W ocenie Komisji takie rozmowy nie były prowadzone, skoro świadek nie potrafił przytoczyć chociażby uczestników tak ważnych rozmów.

Także świadek Jarosław Kaczyński nie potrafił odpowiedzieć na pytanie, czy jako Prezes PiS, największej partii w koalicji rządzącej, przed skierowaniem bądź po skierowaniu do Sejmu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów rozmawiał z liderami innych partii opozycyjnych. Jak zeznał: *„Wtedy zdarzały mi się rozmowy z liderami partii opozycyjnych. A to znaczy w szczególności z PSL-em. Ale czy wtedy rozmawiałem, nie pamiętam. (...) Jeżeli chodzi o... Powtarzam, ja nigdy nie rozmawiałem z panem Czarzastym. No tutaj jest bardzo duża odległość ideowa. Natomiast jeżeli chodzi o pana Kosiniaka-Kamysza, to z nim kilkakrotnie rozmawiałem w ciągu tych ostatnich lat. Ale nie przypominam sobie, czy to akurat było wtedy. Wydaje mi się, że raczej nie. Nie jestem tego pewien.”* W przypadku Koalicji Obywatelskiej świadek Jarosław Kaczyński stwierdził, że *„Ja panu przypominam, że obowiązywała wtedy przynajmniej ze strony tej głównej partii opozycyjnej – a te inne ją popierały – zasada opozycji totalnej. To zupełnie zmienia normalne mechanizmy funkcjonujące w demokracji. To jest w gruncie rzeczy odrzucenie demokracji – to zresztą w tej chwili mamy w praktyce – i praworządności. Dlatego te rozmowy były rzeczą niezwykle trudną.”*

Pytany o rozmowy z przedstawicielami ówczesnej władzy w sprawie wyborów korespondencyjnych Marszałek Senatu Tomasz Grodzki zeznał, że w takich rozmowach nie brał udziału.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja stwierdza, że liderzy koalicji rządzącej, w tym w szczególności Prezes PiS Jarosław Kaczyński i Prezes RM Mateusz Morawiecki, nie próbowali nawiązać z opozycją dialogu w sprawie wyborów korespondencyjnych i wypracować wspólnego stanowiska.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Komisji takie rozmowy – formalne, oficjalne – nie miały miejsca. Nie zeznał o tym fakcie żaden ze świadków, nie wskazują na to żadne dokumenty, które wpłynęły do Komisji od organów i osób prawnych, w szczególności brak jest w nich oficjalnych pism, zaproszeń, choćby w formie wiadomości e-mail, które naturalnie powinny być kierowane choćby do szefów partii opozycyjnych czy Marszałka Senatu RP (w związku z prowadzonym procesem legislacyjnym nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów), czy notatek z takich spotkań, które, jak się wydaje, zostałyby sporządzone, gdyby takie spotkanie miało miejsce.

Stąd też Komisja negatywnie ocenia działania ówczesnej władzy, która zaniechała prób porozumienia się z opozycją co do wyborów 10 maja 2020 r. Jak zaś kilkakrotnie zeznawali świadkowie przed Komisją, zgoda polityczna była warunkiem koniecznym przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w dniu 10 maja 2020 r. (a nawet w innym konstytucyjnym terminie). Warto przywołać w tym miejscu fragment zeznań Przewodniczącego PKW Sylwestra Marciniaka: *„Biorąc pod uwagę ówczesną sytuację, to nie tylko w Polsce trzeba było się zastanowić ewentualnie, jakie wybrać rozwiązanie, natomiast wybrano, można powiedzieć, niestety, nie najlepsze.”*

Dzisiejsze tłumaczenie przedstawicieli ówczesnej władzy, że ze strony opozycji nie było woli porozumienia, a ich pomysły nie były akceptowalne dla rządzących, nie może przekonywać, skoro nie zostały podjęte nawet próby podjęcia oficjalnych rozmów. To zaś w ocenie Komisji musi prowadzić do określonych wniosków w zakresie strony podmiotowej, tj. kwestii świadomości i zamiarów organów administracji rządowej i polityków, którzy podejmowali decyzje i działania odnośnie wyborów korespondencyjnych zarządzonych na 10 maja 2020 r.

W ocenie Komisji nadzwyczajna sytuacja, a także powaga sprawy, jaką były wybory Prezydenta RP, wymagały, aby co do tak daleko idących zmian w prawie wyborczym i przeprowadzenia wyborów tuż na początku nieznanej wcześniej epidemii podjąć chociażby próbę międzypartyjnego dialogu i wypracowania zgodnego stanowiska wszystkich sił politycznych. Dowody zgromadzone przez Komisję prowadzą zaś do wniosku, że takich prób nie przeprowadzono. Takiej próby nie podjął ani Premier Mateusz Morawiecki, ani Prezes PiS Jarosław Kaczyński.

V. PRZEBIEG PROCESU LEGISLACYJNEGO NAD USTAWĄ Z DNIA 6 KWIETNIA 2020 R. O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH PRZEPROWADZANIA WYBORÓW POWSZECHNYCH NA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH W 2020 R.

1. Wstęp

Pomimo wystąpienia przesłanek wprowadzenia konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego (o czym szerzej mowa w pkt VIII sprawozdania), który w sposób legalny umożliwiałby przesunięcie terminu wyborów Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałek Sejmu RP na 10 maja 2020 r., właściwe organy, w szczególności Rada Ministrów, zaniechały wprowadzenia właściwego stanu nadzwyczajnego i nie podjęły kroków zgodnych z Konstytucją RP, umożliwiających przesunięcie wyborów, pomimo nadzwyczajnej, a wręcz ekstraordynaryjnej sytuacji wynikającej z epidemii COVID-19. Jak ocenił biegły dr hab. Piotr Uziębło „(...) *innej możliwości niż wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, żeby legalnie procedować proces wyborczy, nie było*”. W to miejsce rządzący podjęli działania legislacyjne mające na celu zorganizowanie wyborów w wyznaczonym przez Marszałka Sejmu RP pierwotnym terminie (10 maja 2020 r.), w tym przeprowadzenie wyborów wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego, a to w ocenie biegłego Wojciecha Hermelińskiego oznaczało, że „(...) *wybrano najgorsze rozwiązanie, spiesząc się do tego, ażeby jak najszybciej wybory się odbyły*.”

Mając na uwadze, że:

1. uchwałą z dnia 7 grudnia 2023 r. Sejm RP powierzył Komisji m.in. zbadanie i ocenę legalności przygotowania przez Radę Ministrów projektów ustaw oraz innych zmian legislacyjnych mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w 2020 r. wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego, a także ustalenie faktycznych autorów spośród organów administracji rządowej projektów ustaw oraz innych zmian legislacyjnych mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego,
2. według niektórych świadków – członków ówczesnej Rady Ministrów oraz polityków koalicji rządowej – Senat RP dopuścił się obstrukcji, procedując nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, co miało stanowić przyczynę, z powodu której nie odbyły się wybory Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego,
3. ustawa o szczególnych zasadach wyborów wyznaczała sposób i zasady, według których miały być przeprowadzane wybory Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, których przeprowadzenie polecił Prezes RM Matusz Morawiecki decyzjami z dnia 16 kwietnia 2020 r.,

w ocenie Komisji zaszła uzasadniona potrzeba weryfikacji przebiegu procesu legislacyjnego nad ww. ustawą, a także dokonania analizy rozwiązań, które ta ustawa przewidywała.

W ocenie Komisji jest to konieczne dla wszechstronnego zbadania legalności, prawidłowości i celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego.

2. Ustalenia Komisji

W dniu 6 kwietnia 2020 r. do Marszałka Sejmu RP wpłynął projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., złożony przez grupę posłów na Sejm RP Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość.

Podczas 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 kwietnia 2020 r. – o godz. 19:17 przeprowadzono głosowanie nad uzupełnieniem porządku dziennego o punkt w brzmieniu: pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., druk nr 328.

Proces ustawodawczy nad tym projektem w Sejmie trwał 2 godziny i 43 minuty. Obradami Sejmu RP w czasie procedowania ustawy kierowała Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek. W dniu 6 kwietnia 2020 r. o godz. 20:19 rozpoczęto pierwsze czytanie projektu. O godz. 22:02 głosowano nad przyjęciem w całości projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 328, wraz z przyjętymi poprawkami.

Ze sprawozdania stenograficznego 9. posiedzenia Sejmu w dniu 6 kwietnia 2020 r. wynika, że nad projektem głosowało 458 posłów, 230 było za, 226 – przeciw, 2 się wstrzymało.

Ww. ustawa była procedowana przez Sejm wyłącznie na obradach plenarnych. Zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy nie wskazuje na to, aby na etapie prac w Sejmie RP zlecano sporządzenie ekspertyz lub opinii ekspertów zewnętrznych.

Marszałek Senatu RP Tomasz Grodzki pismami z dnia 7 kwietnia 2020 r. skierował uchwaloną przez Sejm 6 kwietnia 2020 r. ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów do rozpatrzenia przez senackie komisje: Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisję Ustawodawczą.

Przewodniczący ww. komisji zaprosili na posiedzenia i udział w debacie przedstawicieli wielu dziedzin życia społecznego, m.in. prawników, epidemiologów, przedstawicieli organizacji samorządów terytorialnych, Prezesa Poczty Polskiej, przedstawiciela Związku Zawodowego Poczty Polskiej, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich.

W czasie prac nad ustawą Senat RP uzyskał także szereg opinii prawnych, m.in.: dra hab. prof. UW Marcina Matczaka, dra hab. prof. UW Ryszarda Piotrowskiego, ekspertyzę prawną Zespołu Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku X Kadencji w składzie: dr hab. Marcin Dąbrowski, dr hab. Sławomir Patyra, dr hab. Anna Rakowska-Trela, prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, dr Tomasz Zalasinski, opinię prof. dra hab. Władysława Czaplińskiego oraz szereg opinii i stanowisk różnych podmiotów życia społecznego, z których wynikało, że uchwalona przez Sejm RP ustawa jest niezgodna z Konstytucją RP, a Senat powinien ją odrzucić.

Posiedzenia połączonych komisji senackich odbyły się w dniach 28 kwietnia oraz 4 maja 2020 r., podczas nich oprócz senatorów wypowiadali się także eksperci.

Pismami z dnia 28 kwietnia 2020 r. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP Krzysztof Kwiatkowski zwrócił się do Ministra Aktywów Państwowych Jacka Sasina, Ministra Spraw Zagranicznych Jacka Czaputowicza, Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego m.in. o przekazanie projektów aktów wykonawczych (projektów rozporządzeń zawierających szczegółowe rozwiązania w sprawie przeprowadzenia wyborów) do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, jednak ich nie uzyskał.

Pismem z dnia 30 kwietnia 2020 r. Minister AP Jacek Sasin wskazał, że ministerstwo podjęło prace nad projektami rozporządzeń, jednak rezultat tych prac nie jest jeszcze ostateczny, w związku z czym nie jest możliwe ich przekazanie.

Dokumentacja przekazana przez Senat RP prowadzi do wniosku, że pozostałe organy nie odpowiedziały na to wezwanie (vide: pisma Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej z 28 kwietnia 2020 r. z prośbą o udzielenie informacji z zakresu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów; pismo Ministra AP Jacka Sasina z dnia 30 kwietnia 2020 r.).

Senat Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 maja 2020 r. uchwalił w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2020 r., odrzucił ustawę.

Pismem z dnia 6 maja 2020 r. Marszałek Senatu RP przekazał Marszałek Sejmu RP podjętą przez Senat uchwałę (vide: sprawozdanie stenograficzne 9. posiedzenia Sejmu w dniu 6 kwietnia 2020 r.; pismo z dnia 26 stycznia 2024 r. Dyrektora Biblioteki Sejmowej dra Wojciecha Kulisiewicza;

pisma Marszałka Senatu RP Tomasza Grodzkiego z dnia 7 kwietnia 2020 r. skierowane do trzech komisji senackich; opinie prawne uzyskane przez Senat; sprawozdanie stenograficzne posiedzenia połączonych komisji senackich z dnia 28 kwietnia oraz 4 maja 2020 r.; uchwała Senatu RP z dnia 5 maja 2020 r.; pismo Marszałka Senatu RP z dnia 6 maja 2020 r.).

Komisja wskazuje nadto, że postępowanie przed Komisją nie ujawniło, aby faktycznym autorem ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów był organ administracji rządowej.

3. Uwagi dotyczące ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów

Zarówno rozwiązania przyjęte w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, jak i sama koncepcja procedowania tej ustawy były negatywnie oceniane przez liczne grono konstytucjonalistów i ekspertów.

W ustnej opinii w dniu 16 maja 2024 r. wydanej na zlecenie Komisji dr hab. Piotr Uziębło uznał, że w dniu 6 kwietnia 2020 r. i w dniu 16 kwietnia 2020 r. nie istniała prawna możliwość dokonania zmian w przepisach prawa wyborczego w związku z wyborami Prezydenta RP. Jako powód wskazał m.in. to, że zmiana sposobu głosowania, którą wprowadzała ustawa, stanowiła zmianę istotną, co nie mogło nastąpić już w toku procesu wyborczego. *„Proces wyborczy trwał, wybory były zarządzane, kampania trwała i nagle pojawia się zupełnie nowa reguła zmieniająca zasady gry. Więc z punktu widzenia wyborczego fair play i chociażby standardów wskazywanych przez Komisję Wenecką, na przykład w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych – tam, zresztą dodam, ten okres ciszy legislacyjnej w sprawach wyborczych jest jeszcze dłuższy, bo wskazuje się na okres roku przed wyborami – były w istotny sposób naruszone. I trudno mówić o respektowaniu zasady wolnych i demokratycznych wyborów, jeśli na kilka tygodni przed wyborami całkowicie zmieniany jest sposób przeprowadzenia tych wyborów, który tak naprawdę powoduje daleko idące komplikacje po stronie zarówno całej administracji wyborczej, jak i po stronie samych wyborców. Jak dodał biegły Wojciech Hermeliński w opinii z dnia 14 lutego 2024 r. „wszelkie zmiany w prawie wyborczym powinny być przeprowadzane nie pod kątem najbliższych wyborów, ale pod kątem wyborów, które będą kolejnymi wyborami po tych, które mają nastąpić. Tak że tutaj z tego chociażby tytułu, z punktu widzenia prawa wyborczego, te terminy były w ogóle nie do zaakceptowania.”*

Jak wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny: *„Co do zasady, „istotną zmianą” w prawie wyborczym jest taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu (zob. wyrok TK o sygn. K 3/09). W wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06) Trybunał uznał, że „istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy, z punktu widzenia kształtu prawa wyborczego, mają takie mierzalne czynniki jak: a) wielkość okręgów wyborczych, b) wysokość ewentualnych*

«progów wyborczych» w systemie proporcjonalnym, c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty)”. Nie znaczy to jednak, że wyłącznie zmiany prawa wyborczego we wskazanym zakresie mogą być uznane za istotne, lecz że tego rodzaju zmiany ze swej natury, jako dotyczące podstawowych elementów prawa, są istotne, natomiast zmiany innych elementów podlegają każdorazowej ocenie.”

W ocenie biegłego dra hab. Piotra Uziębło „(...) nie zachodziły nadzwyczajne okoliczności, które uzasadniały wprowadzenie takiej zmiany prawa wyborczego, a skala naruszeń fundamentalnych zasad konstytucyjnych i zasad wynikających ze standardów międzynarodowych przekonywała o tym, że tak daleko idąca zmiana, jak wprowadzenie epizodycznej ustawy regulującej proces wyboru prezydenta, nie spełnia standardów konstytucyjnych. I w tym wypadku – według biegłego – innej możliwości niż wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, żeby legalnie procedować proces wyborczy, nie było. Gdy chodzi zaś o samą ustawę, to w ocenie biegłego „oprócz naruszeń proceduralnych ta ustawa zawierała cały szereg rozwiązań, które są ewidentnie albo wątpliwe prawnie, albo sprzeczne na przykład z zasadą zaufania obywatela do państwa lub tej zasadzie przeczące.”

4. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie RP

Liczne wątpliwości konstytucjonalistów i ekspertów budził sposób procedowania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów przez Sejm RP, którego pracami kierowała wówczas Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek.

Jak wskazał biegły dr hab. Piotr Uziębło w opinii z dnia 16 maja 2024 r. „skala naruszeń proceduralnych w postępowaniu sejmowym była porażająca. Ja nawet w jednym ze swoich artykułów pozwoliłem sobie napisać taką tezę, że nawet nie wiemy, czy możemy mówić o ustawie, biorąc pod uwagę skalę tych naruszeń.” Biegły ocenił łączny czas procedowania przez Sejm nad ustawą – 2 godziny i 43 minuty – jako „tempo niewyobrażalne, ekspresowe” przez co „trudno mówić w tym przypadku o rzetelnym przeprowadzeniu postępowania ustawodawczego i kompleksowości prac ustawodawczych”. W efekcie, zdaniem biegłego, postępowanie sejmowe, wykluczało możliwość przeprowadzenia rzetelnej debaty parlamentarnej (błędy legislacyjne, ograniczenia czasowe oraz wprowadzenie limitów dla klubów w zakresie zadawania pytań).

Jako naruszenia biegły wskazał:

- a. Przygotowanie uzasadnienia projektu, które nie spełniało wymogów regulaminu Sejmu – było krótkie, ograniczone do kilku zdawkowych informacji i w zasadzie stanowiło manifest polityczny, wskazywało także, że ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, co było nieprawdą.
- b. Wniesienie projektu jako projektu poselskiego, prawdopodobnie z tego powodu, że projekty poselskie mają łagodniejsze wymogi regulaminowe niż projekty rządowe (biegły

wskazał, że projekty rządowe muszą zawierać teksty podstawowych aktów wykonawczych, w przypadku projektów poselskich – tylko założenia tychże aktów, choć na marginesie biegły wskazał, że projekt tejże ustawy nawet takich założeń nie zawierał).

- c. Brak przeprowadzenia przez Marszałka Sejmu RP konsultacji i zasięgnięcia opinii – w przypadku projektów poselskich i komisyjnych regulamin Sejmu obciąża marszałka Sejmu obowiązkiem przeprowadzenia konsultacji i zasięgnięcia opinii, w pozostałych przypadkach są to zadania wnioskodawcy. Te opinie nie zostały jednak zlecone, nie były przeprowadzone konsultacje. Jediną opinię przygotowało Biuro Analiz Sejmowych, która to opinia była streszczeniem przepisów zawartych w projekcie ustawy. Tymczasem biorąc pod uwagę jakość opinii przygotowywanych przez BAS, w przypadku tej ustawy zdecydowanie ta opinia odstawała in minus, co można także uznać za element istotny i obciążający.
- d. Naruszenie terminu pierwszego czytania projektu ustawy – pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Według biegłego co prawda istnieje możliwość skrócenia tego terminu decyzją Sejmu, ale tu jest kluczowy element z perspektywy proceduralnej – nie dotyczy to procedury zmiany kodeksów. Co prawda ustawa ta nie była nazwana kodeksem, ale zmieniała Kodeks wyborczy – fakt, że w sposób epizodyczny, bo to była ustawa, która miała mieć jednorazowe zastosowanie, ale była to ewidentna zmiana Kodeksu wyborczego, więc ten tryb kodeksowy musiał być zastosowany.
- e. Brak powołania komisji – w przypadku trybu kodeksowego (który jest trybem znacznie bardziej skomplikowanym) powołuje się, choć fakultatywnie, a nie obligatoryjnie, komisję nadzwyczajną. Doktryna prawa konstytucyjnego dość jednoznacznie wskazuje, że taka powinna być praktyka i tak powinien być interpretowany regulamin Sejmu. A nawet jeśli się nie powoła komisji nadzwyczajnej, to ten projekt powinien obligatoryjnie zostać skierowany na posiedzenie komisji, czego Marszałek Elżbieta Witek nie zrobiła i co stanowi kolejne istotne naruszenie.
- f. Stwierdzenie, że nieodrzućenie projektu w pierwszym czytaniu jest jednocześnie zgodą Sejmu na przejście do drugiego czytania. Według biegłego takie domniemanie nie mogło być dokonane. Czym innym jest odrzucenie projektu, a czym innym jest skierowanie projektu do komisji. Sejm powinien w sposób wyraźny wyrazić swoją wolę przejścia do drugiego czytania, a nie w sposób dorozumiany. Jak stwierdził biegły, zastosowano przepisy tzw. ścieżki pożarowej, czyli możliwości przyspieszenia prac Sejmu decyzją samego Sejmu, ale według biegłego w przypadku trybu zmiany kodeksów zastosowanie tego przepisu nie jest dopuszczalne i powinien być on procedowany w sposób odmienny.
- g. Trzecie czytanie w ocenie biegłego odbyło się *lege artis*, choć w jego ocenie projekt powinien po drugim czytaniu trafić ponownie do komisji (wymóg dotyczący procedowania kodeksów).

Analogicznie negatywnie przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie ocenił biegły Wojciech Hermeliński w opinii ustnej z dnia 14 lutego 2024 r., który wskazał przede wszystkim na naruszenie art. 89 Regulaminu Sejmu. Zdaniem biegłego projekt o druku nr 328, który wpłynął do Sejmu 6 kwietnia 2020 r., był projektem zmiany kodeksu, gdyż prawo wyborcze jest uregulowane w Kodeksie wyborczym. Biegły wskazał, że „(...) również drugie czytanie, zgodnie z art. 44 ust. 3 regulaminu, może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej. Sejm postanowił inaczej – ażeby już to drugie czytanie przeprowadzić tego samego dnia, kiedy też przeprowadzono pierwsze, a później także i trzecie czytanie”..

Biegły Wojciech Hermeliński odwołał się w swojej opinii do wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r. o sygn. akt K 9/11 i podkreślał, że jeśli chodzi o procedury uchwalania kodeksów, to jest to szczególny rodzaj, szczególny akt prawny, wyróżniony chociażby w Konstytucji RP przez to, że zakazuje się stosowania trybu pilnego do kodeksów. Przede wszystkim kodeksy jako ten wyróżniający się rodzaj prawodawstwa powinny być w sposób szczególny traktowane, chociażby poprzez nadawanie odpowiedniego tempa ustawodawczego, ale nienadmiernego oczywiście. Jak wskazał TK w ww. wyroku „(...) nadzwyczajne tempo prac nad ustawą, która dotyczy między innymi istotnej wolności osobistej i politycznej, jaką jest wolność słowa, nie znajduje usprawiedliwienia w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy. Uchwalenie ustawy w takim pośpiechu nie sprzyja namysłowi i refleksji, m. in. co do zgodności uchwalonego prawa z ustawą zasadniczą.”.

W ocenie biegłego Wojciecha Hermelińskiego „nad tym powinien czuwać marszałek, bo to jest jego rola. (...) Natomiast generalnie, tak jak w każdej tego rodzaju sytuacji, panuje nad tym osoba odpowiedzialna za przebieg całej procedury, więc tutaj jest w moim przekonaniu marszałek – od niego to wszystko zależy. Bo chyba wydaje mi się też, że zakwalifikowanie tej ustawy nie... jako niekodeks też wyszło od marszałka. Przynajmniej tak regulamin o tym stanowi: to marszałek decyduje.”.

Biegły Wojciech Hermeliński skwitował proces legislacyjny w Sejmie stwierdzając, że „To już jest taki typowy przykład, w jaki sposób nie powinno się tworzyć prawa. To jest przykład dla studentów, którzy powinni zobaczyć, w jaki sposób było tworzone prawo i w jaki sposób nie powinno być tworzone”.

Zespół Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu X Kadencji w ekspertyzie prawnej z 2 maja 2020 r. wskazywał na kolejne uchybienia i naruszenie art. 119 Konstytucji RP w zakresie, w jakim błyskawiczne tempo procedowania nad projektem ustawy uniemożliwiło posłom realne rozpatrzenie go w trzech czytaniach, oraz na naruszenie art. 123 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ustawa, stanowiąc inicjatywę poselską, uchwalona została de facto w trybie pilnym, zastrzeżonym wyłącznie dla projektów wnoszonych przez Radę Ministrów,

jednocześnie dotycząc materii wyłączonej z możliwości zastosowania tego trybu (vide: ekspertyza prawna z dnia 2 maja 2020 r. Zespołu Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu X Kadencji).

Marszałek Sejmu Elżbieta Witek, zeznając przed Komisją w dniu 14 lutego 2020 r., unikała odpowiedzi na pytanie o brak zastosowania przez nią tzw. trybu kodeksowego procedowania ustawy w przypadku projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Odnosząc się do pytań o tempo prac nad ustawą, świadek zeznała, że wynikało ono z zarządzonego terminu wyborów na 10 maja 2020 r. i kalendarza wyborczego dostosowanego do wyborów, zaś jako Marszałek Sejmu RP robiła tylko to, co leżało w jej kompetencjach. Po dokonaniu analizy tych zeznań nie sposób nie odnotować, że Marszałek Sejmu Elżbieta Witek pamiętała niewiele okoliczności związanych z procesem przygotowywania wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, co Komisja ocenia krytycznie i jako przejaw lekceważenia prac Komisji, biorąc pod uwagę, że proces legislacyjny jest jawny i liczne informacje są opublikowane na sejmowych stronach internetowych. Stąd też od Marszałka Sejmu RP, nazywanego „dugą osobą w państwie”, Komisja oczekiwała zdecydowanie innej postawy w związku z pracami Komisji Śledczej. Ponadto, co warto odnotowania dla wniosków z prac Komisji, Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek wielokrotnie podkreślała, że nie miała żadnego związku i nie uczestniczyła w żadnych pracach związanych z przygotowaniem wyborów korespondencyjnych poza legislacją (vide: zeznania Elżbiety Witek z dnia 14 lutego 2024 r.).

W tym miejscu podkreślić należy, że ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów wprowadzała zmiany w procesie organizacji i przeprowadzenia wyborów prezydenckich, a zatem stanowiła zmianę Kodeksu wyborczego. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy zasady dotyczące wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej uregulowane zostały w dziale V. Natomiast projekt ustawy zawieszał znaczną część Kodeksu wyborczego, w szczególności tę, która dotyczyła przeprowadzenia głosowania i ustalania jego wyników oraz wyników wyborów, co oznacza, że zmiany zawarte w projekcie ustawy były fundamentalne dla każdego obywatela. Marszałek Sejmu zobligowana była więc zastosować przepis art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu i kodeksowy tryb procedowania nad ustawą. Zgodnie zaś z art. 87 ust. 2 Regulaminu Sejmu to Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi, rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, o których mowa w ust. 1.

Mając na uwadze powyższe, Komisja stwierdza, że na Marszałku Sejmu RP spoczywał wynikający z Regulaminu Sejmu RP obowiązek stosowania właściwych przepisów przy procedowaniu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, w szczególności art. 89 ust. 1 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym pierwsze czytanie projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia od doręczenia posłom druku projektu.

Przepisy nie przewidują w tym zakresie żadnej uznaniowości i swobody Marszałka Sejmu przy podejmowaniu decyzji o stosowaniu przepisów do postępowania z projektami zmian kodeksów.

W ocenie Komisji naruszenia art. 87 ust. 1 i 2, art. 34 ust. 3, art. 89 ust. 2 w zw. z art. 51 pkt 1, art. 39 ust. 1–2 w zw. z art. 51 pkt 2, art. 95 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1, art. 95 ust. 2 Regulaminu Sejmu, a także art. 34 ust. 7 i art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu mogą świadczyć o niedopełnieniu obowiązków przez Marszałka Sejmu RP Elżbietę Witek.

5. Przebieg procesu legislacyjnego w Senacie RP

Biegły dr hab. Piotr Uziębło nie miał żadnych uwag prawnych do sposobu procedowania nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w Senacie RP: *„wszystko odbyło się lege artis”*. Według biegłego *„Senat wykorzystał 29 dni z tych 30, które mu przysługiwały. Wpłynęło opinii ponad 100, niektóre były zamawiane, inne prywatne, te opinie były przeanalizowane, więc tutaj prace senackie odbyły się jak najbardziej w sposób rzetelny. Natomiast trudno powiedzieć, że to, co się działo w Senacie, sanowało te nieprawidłowości, które pojawiły się w Sejmie, i te jakby przepisy, które zostały naruszone w postępowaniu sejmowym.”*

Biegły Wojciech Hermeliński w opinii z dnia 14 lutego 2024 r. także uznał, że *„(...) proces w Senacie był jak najbardziej poprawny. (...) Przecież była to sprawa niebłaha, dotycząca wyborów prezydenta, więc ja nie wyobrażam sobie innej możliwości. Nie wyobrażam sobie takiej drogi, jak to zrobił Sejm, żeby w ciągu jednego dnia, czy dwóch czy pięciu nawet dni, czy tygodnia, żeby taką sprawę przed Senatem przeprowadzić. (...) Jest to zupełnie różnica diametralna pomiędzy poziomem procedury stosowanym w Sejmie a poziomem procedury stosowanym w Senacie w tej konkretnej sprawie.”*

Jak zeznał przed Komisją Marszałek Senatu Tomasz Grodzki Senatowi *„(...) wydawało się dziwne, że fundamentalna ustawa, odsuwająca Państwową Komisję Wyborczą od wyborów, przeprowadzana w początkowej fazie pandemii, kiedy nie było jeszcze szczepionek, kiedy nie wiedzieliśmy, czy ten wirus zabija każdego, co drugiego, co piątego czy co dziesiątego, zalecenia terapeutyczne pełne były niepewności; czy ta ustawa, która do nas przyszła 6 kwietnia, czy ona wypełnia znamiona prawidłowej legislacji i zapewni demokratyczną formę przeprowadzenia wyborów pierwszej osoby w państwie, czyli prezydenta Rzeczypospolitej. Bo gdyby tak nie było, byłaby to kompromitacja demokratycznych fundamentów państwa polskiego. Dlatego nie tylko z tą ustawą – procedowaliśmy ze wszystkimi ustawami tak samo, starannie wykorzystując wszystkie możliwe instrumenty, aby doprowadzić do jak najlepszej formy końcowej dokumentu, który przesyłaliśmy z powrotem do Sejmu. I tak było również tym razem.”*

Marszałek Tomasz Grodzki zeznał, że zdziwienie Senatu wzbudziło praktyczne wykluczenie PKW z procesu wyborczego, co się zdarzyło po raz pierwszy w historii. Świadek zwrócił również uwagę na przeprowadzone w Senacie wysłuchanie pracowników PP SA, którzy zarówno na piśmie, jak i podczas spotkań w Senacie jednoznacznie odnieśli się do tego, że druk, który jest bezadresowy, druk, który nie jest przesyłką rejestrowaną, to jest zwykła ulotka. W takiej zaś formie miały być doręczane wyborcom pakiety wyborcze. Stąd też w ocenie Marszałka Tomasza Grodzkiego pozwolenie na taką formę przeprowadzania wyborów korespondencyjnych byłoby kompromitacją państwa (vide: zeznania Tomasza Grodzkiego z dnia 15 maja 2024 r.).

Komisja podziela ww. opinie i nie zgadza się z tezą ferowaną przez niektórych świadków o obstrukcji w pracach Senatu RP.

Podkreślić należy, że zgodnie z treścią art. 121 ust. 2 Konstytucji RP Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów uchwalona została przez Sejm 6 kwietnia 2020 r. i przekazana do Senatu.

Marszałek Senatu RP Tomasz Grodzki pismami z dnia 7 kwietnia 2020 r. skierował ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów do rozpatrzenia przez senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisję Ustawodawczą, zgodnie bowiem z treścią art. 68 ust. 1 Regulaminu Senatu Marszałek Senatu kieruje ustawę uchwaloną przez Sejm i przekazaną do Senatu do właściwych komisji senackich. Natomiast zgodnie z art. 62 ust. 2 zd. 1 Regulaminu Senatu komisje mogą odbywać posiedzenia wspólne, którym przewodniczy jeden z przewodniczących tych komisji.

Co więcej, w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć senatorowie niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu (art. 60 ust. 1 Regulaminu Senatu). W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, a także wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego (art. 60 ust. 2 Regulaminu Senatu).

Zgodnie z treścią art. 60 ust. 3 Regulaminu Senatu na żądanie komisji albo przewodniczącego komisji w sprawach będących przedmiotem jej zakresu działania przedstawiciele Rady Ministrów, państwowych i samorządowych organów, instytucji, zakładów i przedsiębiorstw, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych oraz organizacji społecznych korzystających z dotacji z budżetu państwa są obowiązani do współpracy z komisją, w szczególności do: 1) przedstawienia informacji, wyjaśnień, opinii w formie pisemnej lub przy

wykorzystaniu odpowiedniego nośnika; 2) przekazania materiałów; 3) czynnego udziału w posiedzeniach komisji.

Ponadto przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów, przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji oraz inne osoby (art. 60 ust. 6 Regulaminu Senatu).

Przewodniczący ww. komisji senackich, zgodnie z przepisami Regulaminu Senatu, zaprosili na posiedzenia i udział w debacie przedstawicieli wielu dziedzin życia społecznego, m.in. prawników, epidemiologów, przedstawicieli organizacji samorządów terytorialnych, Prezesa Poczty Polskiej, przedstawiciela Związku Zawodowego Poczty Polskiej, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich.

Posiedzenia połączonych komisji senackich odbyły się w dniach 28 kwietnia oraz 4 maja 2020 r., podczas nich oprócz senatorów wypowiadali się także eksperci. Ponadto Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwracał się do ww. podmiotów m.in. o przekazanie projektów aktów wykonawczych czy informacji w sprawie procedowanej ustawy.

W czasie prac nad ustawą Senat RP uzyskał także szereg opinii prawnych, z których wynikało, że uchwalona przez Sejm RP ustawa jest niezgodna z Konstytucją RP, a Senat powinien ją odrzucić.

Po przeprowadzeniu rzetelnego postępowania w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Senat w dniu 5 maja 2020 r. uchwala w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2020 r., odrzucił tę ustawę. Pismem z dnia 6 maja 2020 r. Marszałek Senatu RP przekazał Marszałek Sejmu RP podjętą przez Senat uchwałę.

Senat wykorzystał zatem 29 z 30 dni, które miał na rozpatrzenie ustawy uchwalonej przez Sejm, i przez cały ten okres podejmował realne, faktyczne czynności urzeczywistniające proces legislacyjny. W ocenie Komisji Senatowi RP nie sposób więc zarzucać obstrukcji. Wręcz przeciwnie, Senat RP, wypełniając swoją konstytucyjną rolę, procedował ustawę z dochowaniem należytej staranności, przeprowadzając szerokie konsultacje społeczne oraz w sposób rzetelny i zgodny z procesem legislacyjnym zasięgając opinii autorytetów prawa, organów takich jak RPO, PKW, UODO, SN i innych podmiotów życia publicznego, choć swoim działaniem nie mógł sanować nieprawidłowości proceduralnych popełnionych na etapie prac sejmowych.

VI. OCENA PROCESU PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM POD KĄTEM ZASAD OKREŚLONYCH W PRAWIE WYBORCZYM I KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Ustalenia faktyczne Komisji

W ocenie Komisji przeprowadzenie pierwszej i drugiej tury wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. było niemożliwe pod względem prawnym, technicznym i organizacyjnym.

Zgodnie z zeznaniami świadka Grzegorza Kurdziela z dnia 20 lutego 2024 r. druk ostatnich pakietów wyborczych miał się zakończyć dopiero w dniu 8 maja 2020 r. Na pytanie: „Czy pan ma wiedzę, kiedy ostatnie pakiety miały zostać wydrukowane i dostarczone do poczty?” świadek zeznał, że „8 maja.”

Z uwagi na fakt zakończenia druku ostatnich pakietów wyborczych w dniu 8 maja 2020 r. przeprowadzenie pierwszej tury wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. byłoby niemożliwe, gdyż PP SA nie byłaby w stanie dostarczyć ich wówczas na czas, co potwierdził Członek Zarządu PWPW SA Piotr Ciompa, który na pytanie: „Czyli rozważano 9 kwietnia, przysyłając kartę do głosowania, żeby wybory odbyły się siedemnastego. Rozumiem... Wie pan, pytam o to dlatego, że prezesi poczty również na to zwracali uwagę – że nie było możliwe przeprowadzenie wyborów dziesiątego z uwagi na to, że ostatnie pakiety miały być 8 maja, więc dostarczenie do każdego do skrzynki nie było możliwe dziesiątego” – udzielił twierdzącej odpowiedzi (vide: zeznania Piotra Ciompy z dnia 19 marca 2024 r.).

Również Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak przyznał, że „w żadnym wypadku przeprowadzanie wyborów 10 maja na podstawie ustawy z 6 kwietnia, która weszła w życie 9 maja, nie było możliwe, nie było realne przeprowadzenie wyborów (vide: zeznania Sylwestra Marciniaka z dnia 3 kwietnia 2024 r.).

PP SA została wprost poinformowana o tym, aby dostarczyć pakiety wyborcze nie do 10 maja 2020 r., ale do 13 maja 2020 r. (vide: zeznania Grzegorza Kurdziela z dnia 20 lutego 2024 r.).

Niemal co trzecie gospodarstwo domowe w Polsce, a więc ponad 4 mln rodzin, nie posiadało w maju 2020 r. skrzynki pocztowej (vide: zeznania Przemysława Sypniewskiego w dniu 20 lutego 2024 r.).

Z uwagi na brak skrzynek pocztowych w wielu nieruchomościach w Polsce PP SA miała rzekomo podjąć próbę nawiązania bezpośredniego kontaktu z osobą widniejącą w danym lokalu w spisie wyborców, a jeżeli takie działanie nie przyniosłoby skutku, to wówczas zostawić dokument

awizacyjny wskazujący na możliwość odbioru pakietów wyborczych w placówkach pocztowych, choć Komisja podaje w poważną wątpliwość, czy takie działanie byłoby możliwe w tak krótkim czasie, biorąc pod uwagę choćby liczbę gospodarstw nieposiadających skrzynek pocztowych: *„Po drugie, przyjęliśmy, że w przypadku, w którym nie ma skrzynki, będzie podjęta próba bezpośredniego kontaktu z mieszkańcem, czyli z osobą, która w tym lokalu widnieje w spisie wyborców – poprzez standardowe sposoby stosowane przez pocztę w doręczaniu innej korespondencji. Czyli, nie wiem, zadzwonienie, zapukanie, próba nawiązania kontaktu z osobą, która w tym lokalu powinna przebywać. Jeżeli takiego kontaktu nie udałoby się nawiązać, procedura poczty zakładała, że zostanie pozostawione awizo, zostanie pozostawiony jakiś rodzaj dokumentu awizacyjnego wskazujący, że pakiet można odebrać w placówce pocztowej.”* (vide: zeznania Tomasza Zdzikota z dnia 4 marca 2024 r.). Przedstawiciele PP SA nie przedstawili, jak by miało wyglądać doręczenie pakietu, gdyby dana osoba nie przebywała pod adresem ujawnionym w spisie wyborów i/lub bazie PESEL do dnia wyborów. W konsekwencji taka osoba również mogłaby zostać pozbawiona prawa oddania głosu.

Komisja zauważa także, że z zeznań Prezesa PP SA Tomasza Zdzikota wynika, że PP SA nie była w stanie wykonać zadań w zakresie przygotowania przeprowadzenia wyborów w drugiej turze. Świadek zeznał wprost: *„Ja mówię tylko, że PP SA w zakresie swoich zadań nie była w stanie tych samych zadań dla drugiej tury wykonać.”*. Administracja rządowa nie byłaby zatem w stanie przeprowadzić drugiej tury wyborów, o czym w ocenie Komisji wiedziała, a mimo to dążyła do tego, aby za wszelką cenę przeprowadzić wybory korespondencyjne 10 maja 2020 r. (bądź w innym majowym konstytucyjnym terminie, tj. do dnia 23 maja 2020 r.), co Komisja ocenia krytycznie.

Także biegły Wojciech Hermeliński w opinii ustnej przedstawionej Komisji w dniu 14 lutego 2024 r. stwierdził, że w zaistniałym stanie faktycznym przeprowadzenie zarówno pierwszej, jak i drugiej tury wyborów powszechnych na Prezydenta RP było niemożliwe pod względem logistycznym. Zapytany o to, czy według jego wiedzy w przypadku przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym dnia 10 maja 2020 r. istniała organizacyjna możliwość przeprowadzenia jakiegokolwiek drugiej tury wyborów oraz czy zgadzał się z wątpliwościami świadka Artura Sobonia o braku możliwości przeprowadzenia drugiej tury w tym trybie, wyrażonymi w wiadomości e-mail do ówczesnego Szefa KPRM Michała Dworczyka, biegły stwierdził, że: *„Ja myślę, że ani pierwszej. ani drugiej. Druga tura byłaby oczywiście może prostsza do przeprowadzenia, ale niemniej jednak również łączyłaby się z koniecznością przesyłania tych pakietów z pominięciem... z pominięciem urn wyborczych. Więc jeżeli pierwsza tura w ogóle była niewykonalna, to ja uważam, że druga tura tym bardziej była niewykonalna.”*

Ponadto podczas przesłuchania w dniu 20 lutego 2024 r. były Prezes Zarządu PP SA Przemysław Sypniewski potwierdził, że mając na uwadze fakt, że czynności mające na celu przygotowanie przeprowadzenia pierwszej tury wyborów zajęły osiem tygodni, policzenie głosów oddanych

w pierwszej turze, wydrukowanie pakietów wyborczych na drugą turę oraz ich doręczenie wyborcom było zasadniczo niemożliwe do zrealizowania w terminach przewidzianych w prawie. Zapytany o to, czy jego zdaniem byłaby realna szansa policzenia głosów między pierwszą a drugą turą, wydrukowania pakietów i ich dostarczenia na drugą turę wyborów, skoro czynności te przy pierwszej turze zajęły osiem tygodni, powiedział: „*Nie, moim zdaniem nie było takiej szansy.*”.

Ze względu na zmniejszoną liczbę gminnych komisji wyborczych proces liczenia wszystkich głosów korespondencyjnych oddanych w pierwszej turze zająłby kilka tygodni. Niemożliwe byłoby w ciągu dwóch tygodni pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów ustalenie wyników pierwszej tury i druk kart do głosowania w drugiej turze wyborów: „*Nie tylko w tym zakresie, bo proszę państwa, wówczas już też było wiadomo, że przy 2,5 tys. gminnych komisji wyborczych, kiedy normalnie jest 30 tys. obwodowych komisji wyborczych, to proces liczenia wszystkich głosów korespondencyjnych w takiej gminnej komisji wyborczej, to trwałby kilka nie dni, tylko – obawiam się – tygodni, tym bardziej że procedura liczenia głosów oddanych korespondencyjnie wydłuża tok pracy komisji obwodowej, bo trzeba wyjąć z koperty, odnotować, wrzucić kartę do głosowania do urny i dopiero przeliczyć, tak że nie było... A jeszcze przy wyborach prezydenckich, zresztą tak samo jak obecnie przy wyborach samorządowych, możliwa jest druga tura, jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska 50% głosów. To, można powiedzieć, na pewno nie było możliwe w ciągu dwóch tygodni, od dnia wyborów do kolejnego terminu, ustalenia wyniku wyborów i wydrukowania ponownie kart.*” (vide: zeznania Sylwestra Marciniaka z dnia 3 kwietnia 2024 r.).

Podczas prac legislacyjnych nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w Senacie RP senator Marek Borowski przeprowadził symulację, która miała na celu oszacowanie, ile czasu będzie potrzebowała komisja obwodowa, aby zająć się pojedynczą kopertą zwrotną zawierającą oświadczenie wyborcy oraz kopertę z wypełnioną kartą do głosowania – od momentu jej rozcięcia i wyjęcia oświadczenia do policzenia tego głosu. Eksperyment wykazał, że przeliczenie jednego głosu zajęłoby 1 minutę i 34 sekundy. Według senatora w wyborach przeprowadzanych w normalnym trybie proces liczenia głosów jest przeprowadzany w 25 tys. obwodowych komisjach wyborczych. Na każdą obwodową komisję wyborczą przypada przeciętnie ok. 1 tys. wyborców. Tymczasem projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów zakładał, że w wyborach Prezydenta RP pracować miało zaledwie niecałe 2,5 tys. komisji gminnych. Senat zilustrował problem na przykładzie Krakowa, w którym jedna gminna komisja wyborcza miała zapewnić obsługę aż 600 tys. osób uprawnionych do głosowania. Nawet przyjmując założenie, że frekwencja wyborcza w Krakowie wyniesie 40%, oznaczałoby to, że komisja gminna będzie musiała policzyć aż 240 tys. kart. Jeżeli proces ten w przypadku pojedynczego głosu zająłby nawet minutę, to całość wymagałaby aż 240 tys. minut, czyli 4 tys. godzin. Nawet gdyby komisja gminna w Krakowie pracowała bez przerwy przez 24 godziny na dobę, to jej praca mogłaby zakończyć się dopiero po 166 dniach.

Problem ten został dostrzeżony przez Prezesa Zarządu PWPW SA Macieja Biernata, który w czasie przesłuchania w dniu 23 kwietnia 2024 r. oznajmił, że *„Od zamknięcia lokali wyborczych – policzenie głosów, które nie jest tak proste jak w każdych innych wyborach, tylko rozkopertowanie kopert, posegregowanie, porównanie PESEL-i i tak dalej, i tak dalej. Kiedy byłaby informacja zwrotna, który kandydat czy którzy kandydaci przechodzą do drugiej tury, to jest jakaś perspektywa czasu. Od tego momentu byłaby w stanie wydrukować wytwórnia dopiero karty do głosowania, zawierające dwa nazwiska.*

Więc jeżeliby ten proces trwał jeden dzień czy jedną dobę – a raczej jest to niemożliwe, bo kilkanaście milionów kopert otworzyć to jest chyba proces długi... No, jakby to nie jest też ta odpowiedzialność tego podmiotu. Natomiast zgłaszaliśmy – i ja to potwierdzam – że w mojej ocenie, w ocenie fachowców, w ocenie zarządu też polskiej wytwórni był to proces niezwykle trudny.”

Również Wiceminister AP Artur Soboń w powołanej przez Wicepremiera Jarosława Gowina wiadomości e-mail z dnia 30 kwietnia 2020 r. skierowanej do ówczesnego Szefa KPRM Michała Dworczyka wskazał czas potrzebny w dużych ośrodkach miejskich na liczenie głosów dla gminnej komisji wyborczej wynikający z zapisów ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów jako jedną z przyczyn braku możliwości przeprowadzenia drugiej tury wyborów w konstytucyjnym terminie 14 dni.

Także Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak w czasie przesłuchania w dniu 3 kwietnia 2024 r. stwierdził, że co prawda *„gdyby członkowie gminnej obwodowej komisji wyborczej pracowali dzień i noc, czyli 24 godziny, bez przerwy na posiłki, to sądzę może, że te dziesięć dni... byłoby to możliwe. Jednakże jednocześnie podkreślił, że nie byłoby fizycznie możliwe (vide: zeznania Sylwestra Marciniaka z dnia 3 kwietnia 2024 r.).*

Były Prezes PP SA Przemysław Sypniewski zeznał, że informował Wiceministra AP Artura Sobonia o swoich wątpliwościach w zakresie wyborów korespondencyjnych: *Przedstawiłem wątpliwości panu Arturowi Soboniowi, powiedziałem o terminie, o praktycznie rzecz biorąc niemożliwości przeprowadzenia moim zdaniem wyborów w drugiej turze, o praktycznie niemożliwości przeprowadzenia wyborów za granicą, o potencjalnych problemach z drukiem (vide: zeznania Przemysława Sypniewskiego z dnia 20 lutego 2024 r.).*

Także były Prezes Zarządu PWPW SA oświadczył, że *„: Czy w tym... Czy uwzględniając te 4–5 dni wydruku, założmy, 4–5 dni, 14 dni pomiędzy turami z uchwałą PKW podsumowującą wyniki wyborów, gdzie należałoby rozkopertować pakiety... W mojej ocenie bardzo trudne. Zresztą informowaliśmy, że druga tura... Informowaliśmy na tym spotkaniu 10 kwietnia i informowaliśmy kierownictwo ministerstwa, że w naszej ocenie – w naszej ocenie, ale wychodząc poza kompetencje,*

ponieważ z wydrukiem dalibyśmy radę – to jest to bardzo trudny do ogarnięcia proces.” (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2024 r.).

Były Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat nie zaprzeczył, że wysłał wiadomość e-mail z dnia 9 kwietnia 2020 r. do ówczesnego Ministra AP z projektem karty do głosowania, na którym widniała nieprawidłowa data wyborów 17 maja 2020 r. (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2024 r.).

PWPW SA nie zlecono druku kart do głosowania w drugiej turze wyborów. W czasie posiedzenia Komisji w dniu 23 kwietnia 2024 r. świadek Maciej Biernat na pytanie: *„Czy został zlecony wydruk kart na drugą turę wyborów?”* odpowiedział „nie”. Owa druga tura wyborów byłaby trudna technicznie do zrealizowania: *„Ja muszę powiedzieć, że w mojej ocenie druga tura była trudna do zrealizowania technicznie.”* (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2024 r.).

PWPW SA nie miała podpisanej umowy z Samindrukiem na druk kart na potrzeby drugiej tury wyborów prezydenckich: *„Na drugą turę nie było podpisanej z Samindrukiem żadnej umowy”* (vide: zeznania Piotra Ciompy z dnia 19 marca 2024 r.).

Podmioty odpowiedzialne za przygotowanie przeprowadzenia wyborów rozważały użycie w drugiej turze głosowania kart wyborczych przygotowanych na pierwszą turę, żeby zaadresować zaistniałe problemy (vide: zeznania Grzegorza Kurdziela z dnia 20 lutego 2024 r.).

Również były Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat oświadczył, że *„oczywiście, że druga tura wyborów od strony produkcyjnej była bardzo trudna i jedynym wariantem, który mógł to mitygować, było prawdopodobnie zgodnie z tym – ja nie przypominam sobie tego maila, ale pewnie taki był – wydrukowanie pełnej listy kandydatów i skreślanie tylko tych, którzy zostali zaakceptowani przez... potwierdzeni przez MAP, PKW, jakkolwiek”* (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2020 r.).

Świadek Grzegorz Kurdziel stwierdził, że z *„praktycznego punktu widzenia, gdyby trzeba było zupełnie zmieniać tę kartę wyborczą, to w 2 tygodnie, myślę, że byłoby to niemożliwe do wydrukowania po prostu i zakopertowania”* (vide: zeznania Grzegorza Kurdziela z dnia 20 lutego 2024 r.).

W ocenie Przewodniczącego PKW Sylwestra Marciniaka użycie w drugiej turze wyborów prezydenckich kart wyborczych przygotowanych na potrzeby pierwszej tury byłoby niezgodne z zasadami prawidłowej organizacji wyborów: *„Znaczący, na pewno nie byłoby zgodne z zasadami prawidłowej organizacji wyborów. Z Kodeksu wyborczego wprost wynika, że wyborca w drugiej turze otrzymuje kartę z dwoma nazwiskami. Gdyby pozostało dziesięć nazwisk, no to można sobie wyobrazić taką syzyfową pracę, że członkowie komisji wyborczych pozostawiają osiem nazwisk,*

pozostałe skreślają, ale i tak się obawiam, że zdarzałyby się takie głosy, że oddano by głos na tę osobę, która nie trafiła do drugiej tury. Więc to na pewno niedopuszczalne, to zdecydowanie.” (vide: zeznania Sylwestra Marciniaka z dnia 3 kwietnia 2024 r.).

Druk pakietów wyborczych na potrzeby drugiej tury wyborów Prezydenta RP zajęłby co najmniej 10 dni. Jak zeznał Prezes Zarządu PP SA Tomasz Zdzikot: *To jest tylko pakietowanie, do tego jeszcze mówimy wydruk, prawda, wydruk kart wyborczych, instrukcji i oświadczeń. Ten wydruk także zajęłby Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych, ja wiem, z dziesięć dni pewnie* (vide: zeznania Tomasza Zdzikota z dnia 4 marca 2024 r.).

Z uwagi na fakt, że czynności związane z przeprowadzeniem wyborów zajęłyby ok. 40 dni, przeprowadzenie drugiej tury wyborów byłoby niemożliwe pod względem logistycznym w terminach przewidzianych prawem.

Pakiety wyborcze były przesyłkami listowymi nierejestrowanymi w rozumieniu przepisów prawa pocztowego: *„Ta ustawa powiedziała wprost – już nie pamiętam, w którym artykule – ale powiedziała wprost, że pakiety wyborcze są w rozumieniu przepisów prawa pocztowego przesyłkami listowanymi nierejestrowanymi... listowymi nierejestrowanymi, czyli takimi, które nie wymagają potwierdzenia ich odbioru.”* (vide: zeznania Tomasza Zdzikota z dnia 4 marca 2024 r.).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów wyborca miał podpisać oświadczenie o tajnym i osobistym oddaniu głosu na karcie do głosowania i wpisać w miejscu do tego przeznaczonym swoje imię, nazwisko oraz numer PESEL.

Pakiety wyborcze były przesyłkami zwykłymi: *„Natomiast w trakcie doprecyzowywania tego procesu z Ministerstwem Aktywów Państwowych została zmieniona formuła tej usługi, czyli z przesyłki poleconej na przesyłkę zwykłą, czyli taką, która nie wymaga potwierdzenia odbioru przez adresata, osobę, która otrzymuje tę przesyłkę.”* (vide: zeznania Grzegorza Kurdziela z dnia 20 lutego 2024 r.)

Zdaniem Przewodniczącego PKW Sylwestra Marciniaka takie rozwiązanie było sprzeczne z prawem. W odpowiedzi na pytanie *„Czy w państwie prawa według pana doświadczenia życiowego, wiedzy było możliwe i dopuszczalne to, żeby pakiety wyborcze oddawać bez potwierdzenia odbioru?”* – stwierdził on, że *„Moim zdaniem to nie jest zgodne z prawem i wynik wyborczy nie mógłby być uznany za prawidłowy, dlatego że nie wiadomo by było, kto głosował, czy każdy wyborca otrzymał kartę do głosowania”* (vide: zeznania Sylwestra Marciniaka z dnia 3 kwietnia 2024 r.).

Z uwagi na przewidzianą w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów formułę, tj. dostarczania przez wyborców pakietów wyborczych do skrzynek ustawianych na ulicy, istniała

możliwość zapoznania się z ich treścią przez organy pocztowe, co w świetle skali przedsięwzięcia mogło doprowadzić do wystąpienia protestów w sprawie naruszenia zasady tajności: „Ale oczywiście, gdyby doszło do tego głosowania korespondencyjnego w tej formule, w jakiej było to planowane w ustawie, czyli gdzieś tam wrzucanie tych pakietów do skrzynek ustawionych na ulicy, doręczenia tych pakietów do głosowania wyborcom do skrzynek pocztowych (nie wszyscy mają, nie wszyscy mieszkają pod tym adresem), możliwość też zapoznania się z treścią przez, no nie wiem, organy pocztowe – to przy takim, że tak powiem, rozmachu tego całego przedsięwzięcia, po raz pierwszy głosowanie korespondencyjne na taką skalę, to mogłoby jednak w moim przekonaniu jakieś wywoływać różnego rodzaju protesty ze strony wyborców, którzy mogliby protestować przeciwko takiemu wyborowi prezydenta, zarzucając, że zasada tajności głosu mogła być tutaj naruszona, czy zasada transparentności głosu (vide: opinia biegłego Wojciecha Hermelińskiego z dnia 14 lutego 2024 r.).

PP SA nie była odpowiedzialna za przeprowadzenie pierwszej i drugiej tury wyborów za granicą. Odpowiedzialność w tym zakresie miała spoczywać na służbach zagranicznych oraz Ministrze Spraw Zagranicznych. Wykonanie tego zadania byłoby w znacznym stopniu utrudnione. Jak zeznał Prezes Zarządu PP SA Tomasz Zdzikot: „Wybory za granicą są organizowane... Na podstawie przepisów ustawy z 6 kwietnia miały być organizowane przez służby konsularne, stosowne rozporządzenia miał wydać minister spraw zagranicznych. Tam były też bardzo trudne do wdrożenia terminy zgłaszania się osób, które chcą skorzystać z tych wyborów – 14 dni przed terminem głosowania.” (vide: zeznania Tomasza Zdzikota z dnia 4 marca 2024 r.).

2. Wnioski

a) Planowane wybory korespondencyjne a zasady demokracji

Stosownie do art. 127 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.

W piśmiennictwie podkreśla się istnienie ścisłego związku pomiędzy wyborami a nowoczesną demokracją, przejawiającego się brakiem możliwości prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego bez stworzenia odpowiednich warunków do otwartego współzawodnictwa poszczególnych sił społecznych i ugrupowań politycznych. Zachowanie przez wybory ich demokratycznego charakteru tworzy konieczność realizacji wskazanych podstawowych zasad rządzących wyborami²⁷.

²⁷ J. Ciapała, A. Pyrzyńska, *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, Warszawa 2021.

W doktrynie podkreśla się, że zasada bezpośredniości i tajności głosowania ma w wyborach prezydenckich taki sam kształt jak w pozostałych wyborach przeprowadzanych w RP²⁸.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt VII SA/Wa 992/20), utrzymanym w mocy wyrokiem NSA z dnia 28 czerwca 2024 r. (sygn. akt: III OSK 4524/21) wyjaśnił, że pod pojęciem powszechności wyborów należy rozumieć ich dostępność dla każdego uprawnionego do głosowania.

W piśmiennictwie podkreśla się, że stanowi ona rozwinięcie zasady suwerenności Narodu przewidzianej w art. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władza zwierzchnia należy do Narodu, który sprawuje ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. Ma ona zagwarantować dopuszczenie do udziału w wyborach wszystkich obywateli dorosłych i zdolnych do podejmowania decyzji w sprawach publicznych. Jej realizacja wymaga skonstruowania prawa wyborczego w taki sposób, aby usunąć wszelkie ograniczenia i bariery, z którymi mogliby się spotkać wyborcy w procesie głosowania. Udział w wyborach stanowi bowiem formę spełnienia obywatelskiego obowiązku troski o dobro wspólne przewidzianego w art. 82 Konstytucji RP²⁹. Zasada ta więc pełni wiodącą rolę, gdyż to ona przesądza w ostateczności o zasięgu praw wyborczych uprawnionych podmiotów³⁰.

W ww. wyroku WSA w Warszawie podkreślił, że zasada równości polega na tym, iż każdy oddany głos posiada identyczny wpływ na rezultat wyborów. Gwarancją jej zachowania jest m.in. procedura weryfikowania tożsamości wyborcy odbierającego kartę do głosowania. W piśmiennictwie podkreśla się szczególne znaczenie, jakie odgrywają komisje obwodowe w tym procesie. Weryfikacja tożsamości wyborcy nie sprowadza się bowiem wyłącznie do porównania danych z dokumentu tożsamości z danymi rejestrowymi, ale obejmuje również ocenę zgodności, czy osoba legitymująca się takim dokumentem jest rzeczywiście tą osobą, na którą ten dokument został wystawiony³¹.

Z kolei w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że wspomniana zasada prawa wyborczego w znaczeniu formalnym sprowadza się do wykluczenia sytuacji, w której jednemu wyborcy przypadłaby większa liczba głosów niż innym³².

W doktrynie wskazano, że kluczową rolę z perspektywy zasady równości w znaczeniu formalnym odgrywa reguła, w myśl której każdy wyborca może być ujęty tylko w jednym spisie wyborczym,

²⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, 2012.

²⁹ M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018.

³⁰ J. Rzucidło, *Perspektywy głosowania za pośrednictwem internetu w RP*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XV.

³¹ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012.

³² R. Piotrowski, *Zasada równości a wybory do Senatu RP*, 2012.

oraz zasada, zgodnie z którą wyborcy potwierdzają odbiór kart do głosowania własnoręcznym podpisem³³. Prawidłowa realizacja równości formalnej wymaga bowiem wprowadzenia skutecznych mechanizmów wykluczających możliwość wielokrotnego oddania głosu³⁴.

Zasada równości wyborów obejmuje również aspekt równości kandydatów, który należy rozumieć jako zapewnienie wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach i jednakowe traktowanie przez prawo wyborcze kandydatów wszystkich komitetów wyborczych. W szczególności chodzi o zagwarantowanie im identycznych możliwości zaprezentowania własnej osoby oraz programu wyborczego³⁵.

Z kolei zasadę bezpośredniości należy rozumieć w jednym z jej aspektów w ten sposób, że wybór dokonywany jest bezpośrednio przez wyborcę i w lokalu wyborczym, co ma właśnie zapewnić oddanie głosu bezpośrednio przez wyborcę, a nie przez inną osobę czy za pośrednictwem innej osoby. Głosowanie korespondencyjne dla osób niemogących oddać głosu w lokalach wyborczych stanowi wyjątek od zasady głosowania w lokalu wyborczym, tak aby ograniczyć właśnie ryzyko naruszenia zasady bezpośredniości w tym aspekcie.

Na marginesie można wskazać, że kolejny aspekt rozumienia bezpośredniości wskazał Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11³⁶) wyjaśnił, że z zasady tej wynika zakaz organizowania wyborów pośrednich, w ramach których wyborcy mieliby oddawać głosy na elektorów. Organ ten podkreślił, że głosowanie korespondencyjne należy uznać za alternatywny sposób realizacji prawa wyborczego, który co do zasady nie narusza zasady bezpośredniości.

W doktrynie wskazuje się jednak, że zasada bezpośredniości wyborów w ujęciu szerszym wiąże się także z wymogiem skonstruowania systemu wyborczego w taki sposób, aby wyborca miał możliwość oddania głosu na konkretnego kandydata określonego z imienia i nazwiska³⁷.

Przechodząc do kolejnej zasady prawa wyborczego, należy odwołać się do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2019 r. (sygn. akt I NSW 257/19³⁸), w którym to Sąd Najwyższy wskazał, że zasada tajności nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia wyborcom warunków umożliwiających nieskrępowane oddanie głosu, ale także wykluczających późniejszą identyfikację tych głosów i przypisanie ich konkretnym wyborcom.

³³ M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018.

³⁴ L. Bosek, M. Safjan (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I–II, Warszawa 2016.

³⁵ Zasada równości w wyborach do Senatu RP J. Milarski (2023)

³⁶ Legalis, nr 343106.

³⁷ L. Bosek, M. Safjan (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I–II, Warszawa 2016.

³⁸ Legalis, nr 2264195.

W piśmiennictwie wskazuje się, że możliwość udziału w tajnym głosowaniu stanowi jeden z fundamentalnych elementów składających się na zagadnienie wolności wyborów. Tylko poprzez ścisłe przestrzeganie tej zasady obywatele będą mieli zapewnione odpowiednie warunki do swobodnego wyrażenia preferencji wyborczych, zgodnie ze swoimi autentycznymi przekonaniami, bez obaw co do konsekwencji osobistych dokonanego przez nich wyboru³⁹

Adresatem zasady tajności głosowania są organy władzy publicznej. To na nich spoczywa zasadniczy obowiązek zapewnienia warunków do oddania głosu w sposób tajny⁴⁰. W szczególności chodzi tu o organy przygotowujące i przeprowadzające wybory⁴¹.

W kontekście zasady bezpośredniości należy zauważyć, że WSA w Warszawie wyjaśnił w orzeczeniu z dnia 15 września 2020 r., że w dniu wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. możliwość głosowania korespondencyjnego przysługiwała tylko określonej grupie wyborców: podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, i osób, które najpóźniej w dniu głosowaniu ukończyły 60. rok życia.

Problem ten był również istotny z punktu widzenia zasady powszechności. Zgodnie z opinią biegłego dra hab. Piotra Uziębło odebraną przez Komisję w czasie posiedzenia w dniu 16 maja 2024 r.: *„Głosowanie korespondencyjne było przewidziane, jak już wspominałem, ono było przewidziane już od nowelizacji jeszcze wcześniej prawa wyborczego i w zasadzie obowiązuje do dzisiaj. Natomiast powszechne wybory korespondencyjne obowiązywały krótko, tak jak wspominałem, do czasu wejścia w życie ustawy z 2018 r., która te powszechne wybory korespondencyjne zlikwidowała. Zresztą tak jak też wspominałem, to były fakultatywne wybory korespondencyjne powszechne, a nie obowiązkowe. (...) głosowanie korespondencyjne było ograniczone wyłącznie do wąskiego kręgu osób, a nie miało charakteru powszechnego.”*

Ponadto w przedmiocie zasady powszechności należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów wyborca przebywający za granicą zgłasza zamiar głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi do 14. dnia przed dniem wyborów.

³⁹ K. Stępnia, *Zasada tajności głosowania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a możliwość implementacji głosowania powszechnego z wykorzystaniem e-votingu opartego na technologii blockchain*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1 (65).

⁴⁰ M. Gorazdowski, *Tajność głosowania w prawie wyborczym wybranych państw Europy Środkowej*, „Studia Iuridica” 2018, vol. 76.

⁴¹ B. Naleziński, *Zagadnienie suwerenności i jej realizacja w Konstytucji RP* (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.

Tymczasem w myśl art. 62 ust. 1 Konstytucji RP obywatel polski ma prawo wybierania Prezydenta RP, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy lat 18. W piśmiennictwie podkreśla się ścisły związek pomiędzy zawartym w tym przepisie czynnym prawem wyborczym a zasadą powszechności. Zakres przedmiotowy uprawnienia z art. 62 Konstytucji RP przesądza bowiem o rzeczywistej treści tej nadrzędnej zasady prawa wyborczego⁴². Z brzmienia tego przepisu wyraźnie wynika, że zasadniczo prawo czynnego udziału wyboru w wyborach prezydenckich przysługuje wszystkim obywatelom Polski, niezależnie od ich miejsca zamieszkania lub pobytu. Dotyczy więc również polskich obywateli przebywających w czasie głosowania za granicą bez względu na charakter pobytu (stały lub czasowy), a nawet jego charakter prawny (legalny bądź nielegalny⁴³).

Warto jednak zauważyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się wyjątkowy charakter głosowania za granicą oraz prostą możliwość jego anihilacji, co stanowi źródło wątpliwości dla nadania temu uprawnieniu ochrony konstytucyjnej⁴⁴.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 29 lipca 2020 r. (sygn. akt I NSW 296/20⁴⁵) wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że w przypadku obywateli przebywających za granicą czasowo z powodów osobistych, służbowych i wypoczynkowych lub na stałe występuje konieczność wykonywania zadań państwowych poza obszarem własnej jurysdykcji, nie zawsze będzie istniała możliwość realizacji tych zadań w sposób identyczny pod względem wydajności oraz poziomu obsługi organizacyjnej, jak to jest możliwe na terytorium jurysdykcji RP, gdzie państwo posiada w pełnej dyspozycji cały swój aparat administracyjny. Zdaniem Sądu Najwyższego oczekiwanie obywatela polskiego głosującego za granicą, że wybory za granicą zostaną przeprowadzone na identycznych warunkach organizacyjnych, jak to byłoby możliwe w kraju, nie jest dopuszczalne. Mając na uwadze ograniczony zakres środków w dyspozycji państwa oraz wchodzący w zakres zadań państwowych obowiązek rozsądnego gospodarowania tymi środkami w taki sposób, aby poprzez wykorzystanie bardzo ograniczonego zasobu kadrowego służby dyplomatycznej (a także konsułów honorowych) zapewnić możliwie jak najszerszej grupie obywateli prawo uczestnictwa w wyborach za granicą, na obywatelu spoczywa również obowiązek przedsięwzięcia pewnej minimalnej aktywności własnej w przypadku, gdy pragnie on skorzystać z przysługującego mu czynnego prawa wyborczego poza RP. Obywatel musi liczyć się z perspektywą tego, że wybór określonego sposobu głosowania zakładający realizację pewnych czynności technicznych przez podmioty trzecie (na przykład zagranicznych operatorów pocztowych) może wiązać się z ryzykiem niemożności zrealizowania prawa udziału w głosowaniu z przyczyn niezależnych od państwa.

⁴² L. Bosek, M. Safjan (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I–II, Warszawa 2016.

⁴³ B. Michalak, *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą*, 2022.

⁴⁴ W. Fabrowska, *Przeprowadzenie wyborów za granicą (external voting) jako konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy obowiązek państwa w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego z protestów wyborczych wniesionych w 2020 r.*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2020, vol. XVIII.

⁴⁵ Legalis, nr 2417348.

Należy też zauważyć, że w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2020 r. (sygn. akt I NSW 5415/20⁴⁶) wskazano na brak konstytucyjnego prawa głosowania za granicą, albowiem taka możliwość przewidziana jest na gruncie przepisów rangi ustawowej, tj. Kodeksu wyborczego. Jakkolwiek prawo do głosowania jest prawem konstytucyjnym z perspektywy krajowej, tak okoliczność dobrowolnego przebywania obywatela polskiego za granicą, równoznaczna z odmową skorzystania przez niego z realizacji tego uprawnienia w Ojczyźnie, jest związana z koniecznością akceptacji pewnych ograniczeń istniejących w kształcie normatywnym tego prawa, będących wynikiem zarówno przeprowadzenia wyborów w obcej jurysdykcji, jak i konstrukcji i istoty służby konsularnej. Sąd Najwyższy zajął w tym orzeczeniu stanowisko, że zapewnienie prawa do głosowania w pełnym, nieograniczonym zakresie jest możliwe wyłącznie na terenie RP. Obywatel polski głosujący za granicą musi liczyć się z tym, że wybór takiego sposobu głosowania może wiązać się z trudnościami, na które państwo polskie i jego organy nie mają wpływu.

Z kolei w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2020 r. (sygn. akt I NSW 1098/20⁴⁷) zwrócono uwagę na fakt, że czynności konsula w zakresie wyborów nie stanowią czynności gwarantowanych przez prawo międzynarodowe, w odniesieniu do których obce państwo przyjmujące oraz jego system prawny jest pozbawiony możliwości blokowania. Wprost przeciwnie, wykonanie tych czynności musi uwzględniać realia państwa przyjmującego i nie może być sprzeczne z jego rozwiązaniami prawnymi. Przykładowo w Kanadzie z uwagi na zagrożenie epidemiczne dotyczące wirusa SARS-CoV-2 głosowanie korespondencyjne było jedyną dopuszczalną formą organizacji wyborów Prezydenta RP zarządzonych postanowieniem Marszałka Sejmu z dnia 3 czerwca 2020 r. Z tego względu osoby, które nie figurowały w spisie wyborców w pierwszej turze, a które chciały oddać głos jedynie w drugiej turze wyborów, zostały pozbawione możliwości głosowania. Nie wpisały się one bowiem do spisu wyborców w konsulacie w Kanadzie przed pierwszą turą.

W doktrynie wielokrotnie wskazywano na liczne problemy natury czasowej i logistycznej w związku z przeprowadzeniem wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r.

Prof. Hubert Izdebski zwrócił uwagę na problem przesłania kart wyborcom przez konsula. Doręczenie takich kart odbywałoby się bowiem za pośrednictwem lokalnych operatorów pocztowych, którzy działaliby zgodnie z tamtejszymi zasadami, a nie w trybie przewidzianym w polskich przepisach.

Ponadto część ekspertów, takich jak na przykład dr Jarosław Flis, również podkreślała brak możliwości przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego za granicą z uwagi na kwestie

⁴⁶ Legalis, nr 2422070.

⁴⁷ Legalis, nr 2413706.

czasowe i logistyczne. Wynikało to m.in. z faktu, że trudno było zagwarantować wysłanie odpowiedniej ilości pakietów wyborczych za granicę⁴⁸.

Warto również zauważyć, że w samym uzasadnieniu projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta RP w 2020 r. dla obywateli polskich przebywających za granicą z dnia 18 kwietnia 2020 r. projektodawcy wskazali, że z uwagi na zmienność sytuacji epidemicznej zasadniczo we wszystkich państwach konieczne byłoby dopuszczenie możliwości wystąpienia sytuacji, w której przed dniem wyborów będzie trzeba dokonać zmian w rozporządzeniu – polegających na likwidacji niektórych obwodów do głosowania, czy też stworzeniu dodatkowych.

Mając jednak na uwadze omówiony wcześniej obowiązek obywatela polskiego przebywającego na zagranicą liczenia się z ryzykiem niemożności realizacji przysługującego mu prawa do głosowania z powodów niezależnych od państwa polskiego, a wynikających z faktu, że udział w głosowaniu zagranicznym wiąże się z przeprowadzeniem czynności technicznych przez podmioty trzecie, w tym na przykład zagranicznych operatorów pocztowych, opisane powyżej problemy same w sobie mogły nie świadczyć jeszcze o naruszeniu przez władze polskie konstytucyjnych praw obywateli RP, którzy mieli zamiar oddania głosu za granicą.

W tym miejscu należy jednocześnie zaznaczyć, że wyłączenie odpowiedzialności państwa polskiego za naruszenie czynnego prawa wyborczego polskich obywateli przebywających w czasie głosowania za granicą jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy taka sytuacja jest spowodowana działaniami bądź zaniechaniami władz obcego państwa przyjmującego lub podmiotów prywatnych działających na jego terytorium⁴⁹.

Tymczasem ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów została ogłoszona w dniu 8 maja 2020 r. i weszła w życie w dniu 9 maja 2020 r. Oznacza to, że termin zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi przez wyborców przebywających za granicą już upłynął. W związku z tym w takiej sytuacji doszło do naruszenia zasady powszechności wyborów. Osoby przebywające za granicą zostały bowiem pozbawione możliwości udziału w głosowaniu nie z własnej woli i winy. Nie sposób jest w takim przypadku nawet stwierdzić, że nie dochowały one ciężącego na nich obowiązku przedsięwzięcia pewnej minimalnej aktywności własnej, gdyż uchwalone brzmienie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w praktyce uniemożliwiło im podjęcie jakichkolwiek czynności w celu wzięcia udziału w głosowaniu korespondencyjnym poza RP.

⁴⁸ K. Kubicka-Żach, *Wybory prezydenckie za granicą z problemami, bez względu na ich formę*, 2020.

⁴⁹ Przeprowadzenie wyborów za granicą (external voting) jako konstytucyjny i prawnomiedzynarodowy obowiązek państwa w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego z protestów wyborczych wniesionych w 2020 r. W. Fabrowska (2020)

Oprócz tego w kontekście zasady powszechności wyborów warto zwrócić uwagę na kwestię pozyskania przez PP SA danych osobowych z rejestru PESEL od Ministra Cyfryzacji. W ocenie Komisji wykorzystanie danych osobowych z rejestru PESEL uzyskanych od Ministra Cyfryzacji na potrzeby przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. mogło doprowadzić do sytuacji, w której osoby zamieszkujące poza adresem stałego zamieszkania zostałyby pozbawione możliwości wzięcia udziału w głosowaniu, a co za tym idzie – do naruszenia zasady powszechności wyborów (por. art. 26 § 7 i art. 18 § 10 Kodeksu wyborczego).

Jeżeli zaś chodzi o kwestię zgodności wyborów korespondencyjnych z zasadą równości, to należy ponownie nawiązać do zagadnienia procedury weryfikowania tożsamości wyborcy odbierającego kartę do głosowania. W orzeczeniu z dnia 15 września 2020 r. WSA w Warszawie podkreślił, że nie sposób jest uznać pisemnego oświadczenia z nazwiskiem i numerem PESEL za środek zapewniający gwarancję pobrania karty do głosowania przez uprawnionego wyborcę. Tylko weryfikacja tożsamości przeprowadzona przez urzędników obwodowych komisji wyborczych była w stanie to zapewnić. Doręczyciel pocztowy nie dysponuje bowiem ani kompetencjami, ani możliwością sprawdzenia, czy głosowania rzeczywiście dokona uprawniona osoba, czy też ktoś zupełnie inny. W związku z tym mogło wystąpić poważne zagrożenie skumulowania w jednym ręku więcej niż jednego głosu.

Zatem należy stwierdzić, że przeprowadzenie wyborów prezydenckich na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, na gruncie której nie została przewidziana żadna forma potwierdzenia przez wyborców odbioru pakietu wyborczego, byłoby naruszeniem zasady równości.

Warto zauważyć, że proces przygotowania i przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym był sprzeczny z zasadą równości również w aspekcie równości szans wyborczych. W doktrynie wskazuje się, że zasada ta obejmuje swym zakresem także równość w zakresie prowadzenia kampanii wyborczej. Z uwagi na ograniczenia wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 kandydaci zostali pozbawieni możliwości właściwego prowadzenia kampanii wyborczej. W takim przypadku naturalną przewagę uzyskują kandydaci piastujący eksponowane stanowiska publiczne, którzy ze względu na pełnione role są w stanie dalej kierować komunikaty do swoich potencjalnych wyborców za pomocą narzędzi takich jak na przykład orędzia telewizyjne.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11⁵⁰) wskazał, że do istotnych elementów zasady wolności wyborów należy zaliczyć autentyczną wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie w ogóle, dostępność do lokalnego rynku medialnego,

⁵⁰ Legalis, nr 343106.

przejrzyste procedury pozyskiwania niezbędnych środków finansowych na prowadzenie kampanii oraz odpowiednie rzeczywiste gwarancje ochrony praw wyborczych.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I NSW 5890/20⁵¹) stwierdził, że co prawda za dobrą praktykę w odniesieniu do procesu wyborczego należy uznać neutralne podejście władz publicznych do kampanii wyborczej – kampania wyborcza co do zasady powinna być relacjonowana we wszystkich mediach, a zwłaszcza publicznych, w sposób rzetelny – to w przypadku wyborów prezydenckich w 2020 r. nie sposób jest mówić o naruszeniach o skali mogącej wpłynąć na ograniczenie możliwości wyboru.

Jednakże warto zauważyć, że w piśmiennictwie pojawiają się głosy, że z uwagi na opisany wcześniej problem braku możliwości prowadzenia właściwej kampanii wyborczej oraz naturalną przewagę uzyskaną w ten sposób przez niektórych kandydatów zajmujących stanowiska publiczne nie jest możliwe uznanie, że organizacja wyborów w czasie obowiązywania ograniczeń charakterystycznych dla stanów nadzwyczajnych była zgodna z zasadą równości w aspekcie równości szans⁵². Wydaje się, że wskazane stanowisko w doktrynie zasługuje na aprobatę.

b) Przeprowadzenie drugiej tury wyborów korespondencyjnych

Zgodnie z art. 127 ustawy zasadniczej na Prezydenta RP wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, 14. dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.

W myśl art. 292 § 1 Kodeksu wyborczego jeżeli w wyborach, o których mowa w art. 289, żaden z kandydatów na Prezydenta RP nie uzyskał więcej niż połowy ważnie oddanych głosów, 14. dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie.

W doktrynie wskazuje się, że wskazany przepis Kodeksu wyborczego stanowi recypację odpowiednich przepisów Konstytucji RP, w tym art. 127 ust. 4 zd. 2 ustawy zasadniczej⁵³.

Z ustaleń Komisji wynika, że dotrzymanie terminu przewidzianego w art. 292 § 1 Kodeksu wyborczego było niemożliwe pod względem logistycznym.

Zgodnie z art. 292 § 2 Kodeksu wyborczego w ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów.

⁵¹ Legalis, nr 2421494.

⁵² M. Matczak, Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań legislacyjnych zawartych w ustawie z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., druk senacki nr 118.

⁵³ K. Czaplicki, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

W związku z tym nie byłoby zgodne z zasadami prawidłowej organizacji wyborów doprowadzenie do sytuacji, w której wyborcy otrzymywaliby karty do głosowania w drugiej turze wyborów z więcej niż dwoma kandydatami.

Ponadto warto zauważyć, że w czasie debaty nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w Senacie RP zwrócono uwagę na fakt, że nawet zakładając przesunięcie terminu wyborów na ostatni możliwy konstytucyjny termin, tj. 23 maja 2020 r., fizycznie niemożliwe byłoby ukończenie liczenia głosów oddanych w pierwszej turze głosowania przed drugą turą wyborów.

W ocenie Komisji w zaistniałych okolicznościach przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w maju 2020 r. rodziło duże prawdopodobieństwo naruszenia art. 292 § 1 Kodeksu wyborczego oraz art. 127 ust. 4 Konstytucji RP w związku z brakiem logistycznych możliwości dochowania przewidzianego w nim 14-dniowego terminu na przeprowadzenie drugiej tury wyborów.

c) Możliwość przesunięcia terminu wyborów

Zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP wybory Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż 100 dni i nie później niż 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP. Brzmienie tego przepisu sugeruje, że czynność polegająca na wyznaczeniu terminów wyborów ma charakter jednorazowy i nie może podlegać zmianom.

Również w piśmiennictwie za wysoce wątpliwą uznaje się wykładnię art. 128 ust. 2 ustawy zasadniczej, w myśl której w przypadku zajścia niedających się przewidzieć nadzwyczajnych okoliczności utrudniających lub uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów w pierwotnie wyznaczonym terminie Marszałek Sejmu jest uprawniony do zmiany tego terminu, a tym samym zmiany swego postanowienia. Jedyną teoretyczną sytuacją, w której takie rozwiązanie mogłoby być dopuszczalne, byłby bardzo mało prawdopodobny scenariusz, w którym do opróżnienia urzędu Prezydenta RP doszło już po zarządzeniu „zwyczajnych” wyborów w terminie niezgodnym z art. 128 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP⁵⁴.

Ponadto należy zauważyć, że postanowienie o zarządzeniu wyborów obejmuje również jako załącznik kalendarz wyborczy. Terminy w nim wskazane są ściśle związane z odpowiednimi rozwiązaniami zawartymi w Kodeksie wyborczym. Na gruncie ustawy zasadniczej zmiana terminu wyborów jest dopuszczalna wyłącznie w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP). Wyłączając tę okoliczność, Konstytucja RP nie przewiduje dla Marszałka Sejmu innego upoważnienia do zmiany już wyznaczonego terminu wyborów.

⁵⁴ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023.

Tym samym za dalece wątpliwy należy uznać fakt, że wybory Prezydenta RP były przygotowywane przez administrację rządową wspólnie ze spółkami Skarbu Państwa – PP S.A i PWPW SA na inną datę niż 10 maja 2020 r. i faktycznie miały odbyć się w innym terminie, zmienionym przez Marszałka Sejmu RP na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów⁵⁵.

d) Ograniczenie biernego prawa wyborczego

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 3 maja 2020 r. zwrócił uwagę na utrudnienia w prowadzeniu kampanii wyborczej będące wynikiem ograniczeń wprowadzonych w związku z obowiązującym stanem epidemii, a zwłaszcza tych dotyczących organizacji zgromadzeń i przemieszczania się. Wskazał on również na problem braku spełnienia zasady pluralizmu, bezstronności, wyważenia i niezależności przez media publiczne w przedstawianiu kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11⁵⁶) wyjaśnił, że do istotnych elementów zasady wolności wyborów należy zaliczyć autentyczną wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie w ogóle, dostępność do lokalnego rynku medialnego, przejrzyste procedury pozyskiwania niezbędnych środków finansowych na prowadzenie kampanii oraz odpowiednie rzeczywiste gwarancje ochrony praw wyborczych.

Z kolei w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09⁵⁷) podkreślono, że jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 sierpnia 2020 r. (sygn. akt I NSW 5890/20⁵⁸) stwierdził, że co prawda za dobrą praktykę w odniesieniu do procesu wyborczego należy uznać neutralne podejście władz publicznych do kampanii wyborczej – kampania wyborcza co do zasady powinna być relacjonowana we wszystkich mediach, a zwłaszcza publicznych, w sposób rzetelny – ale w przypadku wyborów prezydenckich w 2020 r. nie sposób jest mówić o naruszeniach o skali mogącej wpłynąć na ograniczenie możliwości wyboru.

⁵⁵ Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w przypadku ogłoszenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii Marszałek Sejmu może zarządzić zmianę terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu.

⁵⁶ Legalis, nr 343106.

⁵⁷ Legalis, nr 160632.

⁵⁸ Legalis, nr 2421494.

W ocenie Komisji ograniczenia związane z epidemią COVID-19 mogły ograniczać prawa kandydatów w wyborach na Prezydenta RP. Możliwość prowadzenia faktycznej i rzeczywistej kampanii wyborczej miał w ocenie Komisji wyłącznie urzędujący wówczas Prezydent RP Andrzej Duda. W ocenie Komisji przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w drodze głosowania korespondencyjnego w maju 2020 r. mogło naruszyć bierne prawo wyborcze kandydatów na Prezydenta RP przewidziane w art. 127 ust. 3 Konstytucji RP.

VII. WPŁYWY I NACISKI WYWIERANE NA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH I INNE OSOBY W ZWIĄZKU Z WYBORAMI PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYMI NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM

1. Ustalenia faktyczne

W toku swoich prac, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, a w szczególności zeznań świadków oraz materiałów powszechnie dostępnych w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej (doniesienia prasowe oraz informacje zamieszczone na portalach społecznościowych), Komisja ustaliła, iż w okresie bezpośrednio poprzedzającym planowane na dzień 10 maja 2020 r. wybory Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego dochodziło do licznych nacisków i wpływów wywieranych na funkcjonariuszy publicznych i inne osoby.

Komisja ustaliła także, że naciski i wpływy wywierano m.in. na członków partii Porozumienie Jarosława Gowina, będącej koalicjantem ówczesnie rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość. Wskazane powyżej naciski dotyczyły w głównej mierze ówczesnych posłów na Sejm RP w osobach Jarosława Gowina (ówczesnego Wicepremiera), posła Michała Wypija, posłankę Iwonę Michałek (ówczesną Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) oraz posła Jarosława Sachajko – członka Kukiz'15.

W dniu 9 stycznia 2024 r. oraz w dniu 10 stycznia 2024 r. przed Komisją stawiał się w charakterze świadka Jarosław Gowin. Świadek wskazał m.in. na powody wywieranych na niego nacisków. Ponadto świadek stwierdził, że część z podejmowanych wobec niego zachowań przyjmowało charakter zastraszania, gróźb czy nawet szantażu.

W toku prowadzonego przesłuchania Jarosław Gowin, określając powody działań, które obserwował wobec swojej osoby, wskazał, iż podejmowane wobec niego działania spowodowane były m.in. jego nieprzejednanym i negatywnym stanowiskiem wobec planowanych na dzień 10 maja 2020 r. wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego. Wątpliwości, które podnosił świadek, dotyczyły dwóch płaszczyzn.

W pierwszej kolejności wskazywał na zarzuty natury prawnej, podkreślając, iż przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w przyjętej formule spowoduje naruszenie całego szeregu ustaw, następnie wskazując na zarzuty dotyczące natury związanej z bezpieczeństwem obywateli RP i zagrożenia ich życia i zdrowia, mając na uwadze wprowadzony w dniu 20 marca 2020 r. stan epidemii wirusa SARS-CoV-2.

Jarosław Gowin podkreślał w swoich zeznaniach zagrożenie, jakie wiązało się z przeprowadzeniem planowanych na dzień 10 maja 2020 r. wyborów Prezydenta RP w formie

głosowania korespondencyjnego, określając ten stan jako źródło chaosu i kompromitacji RP na arenie międzynarodowej. Jak zeznał w dniu 9 stycznia 2024 r. „*Po pierwsze groziło to spotęgowaniem pandemii. Wybory korespondencyjne są oczywiście co do zasady nieco bezpieczniejsze niż wybory w lokalach wyborczych, ale uważałem wtedy, że należy zrobić wszystko, żeby zminimalizować ryzyko wzrostu pandemii. Z tego powodu zresztą ja i moi przyjaciele z Porozumienia zaproponowaliśmy przesunięcie wyborów o dwa lata poprzez zmianę Konstytucji i wydłużenie kadencji prezydenckiej do siedmiu lat równocześnie z zasadą taką, że prezydent może być powoływany, wybierany tylko na jedną kadencję i z przepisem przejściowym przewidującym wydłużenie kadencji pana prezydenta Dudy o dwa lata. Po drugie w moim najszczerzym przekonaniu wybory zakończyłyby się... Wybory kopertowe zakończyłyby się totalnym chaosem organizacyjnym. Tutaj też, w toku posiedzenia Komisji, będę argumentował, dlaczego uważałem te wybory za praktycznie nie do przeprowadzenia w tak krótkim czasie. A zresztą od razu zainteresowałem się... (...) wybory – w mojej ocenie – byłyby nielegalne, dlatego że aby do nich doprowadzić w tak krótkim czasie, konieczne było naruszenie całego szeregu ustaw. Tym samym te wybory przeczyłyby zasadzie, że państwo, że organy państwa mogą działać tylko w granicach i na podstawie prawa.*”.

Potwierdzeniem kategorycznego sprzeciwu Wicepremiera Jarosława Gowina wobec planowanej organizacji wyborów w formie korespondencyjnej był fakt jego podania się do dymisji ze stanowiska wicepremiera w dniu 6 kwietnia 2020 r.

Jak wynika z zeznań świadka, jego nieprzejednane stanowisko w przedmiocie planowanych na dzień 10 maja 2020 r. wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego stanowiło powód podjętych wobec jego osoby oraz jego najbliższej rodziny licznych działań o charakterze formalnym i nieformalnym noszących znamiona nacisków, a jak to określił świadek, niektóre z nich przyjmowały formę szantażu.

Odnosząc się do pytania o charakter wywieranych nacisków, świadek zeznał: „*To zależy od sformułowań. W rozmowach z Jarosławem Kaczyńskim to była presja, natomiast działania, o których mnie informowano, które jakoby miały być podejmowane przez prokuraturę czy przez służby takie jak CBA, odbierałem w kategoriach szantażu.*”

Świadek podczas swoich wypowiedzi zdecydowanie rozróżniał powyższe działania, na te, które podejmowano formalnie, związane z uczestnictwem jego partii Porozumienie Jarosława Gowina w koalicji rządzącej, jak też te, które nabierały charakteru bezpośredniego wpływania na niego, które polegały na spotkaniach z rzekomymi anonimowymi osobami wywodzących się z szeroko pojętych służb, a także te, które miały polegać na podejmowaniu bezpośrednich działań kontrolnych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w związku z prowadzoną przez jego syna działalnością gospodarczą.

Podczas przesłuchania w dniu 9 stycznia 2024 r. świadek Jarosław Gowin zeznał *„Było wiele rozmów politycznych z udziałem Jarosława Kaczyńskiego i Mateusza Morawieckiego, podczas których przekonywali mnie do zmiany stanowiska. Oprócz tego byłem informowany, że podejmowane są działania zmierzające do skompromitowania mnie, czy też do znalezienia argumentów – mówiąc potocznie – haków, które skłoniłyby mnie do zmiany stanowiska. Byłem informowany, że sprawdzane są biznesy mojego syna, że przeprowadzane są kontrole w podległym mi – jako ministrowi nauki i szkolnictwa wyższego – Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Byłem też informowany o tym, jakoby w mojej sprawie sprawdzano akta prokuratorskie w całym kraju. Dodam zresztą, że po kilku miesiącach, kiedy już wróciłem do rządu, pan minister Ziobro w rozmowie w cztery oczy powiedział mi, że naciskano na niego – użył formy bezosobowej, to zapamiętałem – naciskano na niego, żeby wykorzystać przeciwko mnie prokuraturę, ale odmówił”*.

Jak wynika z powyższego, wobec osoby świadka rozważane były także działania, które miały być podjęte przez organy ścigania, w tym prokuraturę.

W toku prac komisji podczas przesłuchania świadka Jarosława Gowina szczególną uwagę zwrócono na okoliczności związane z próbą wywarcia wpływu przez osobę podającą się za funkcjonariusza jednej ze służb. *Jeżeli chodzi o kontrolę w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, byłem informowany przez wielu urzędników i pracowników NCBR-u. Natomiast jeżeli chodzi o działania prokuratury i służb, zostałem poinformowany o tym w rozmowie w cztery oczy z nieznaną mi osobą, która przedstawiła się jako funkcjonariusz jednej ze służb, wcześniej prosząc mnie o spotkanie w cztery oczy. (...) Nie, mój rozmówca nie ujawnił. Powiedział tylko, że jest funkcjonariuszem jednej ze służb.*

W toku przesłuchania przed Komisją świadek w sposób precyzyjny opisał kontakt z osobą, która odbywała z nim rozmowę, a która to osoba wskazała, iż jest przedstawicielem jednej ze służb, prosząc tym samym o zachowanie anonimowości. Komisja zauważyła, że zeznania zawierały szczegółowy opis sytuacji, jak też okoliczności i czasu, w jakim doszło do przywołanej rozmowy.

W kontekście powyższego na pytanie posła: *W jaki sposób ta osoba się z panem umówiła? Jak to się odbyło?* – świadek Jarosław Gowin zeznał: *Ta osoba skontaktowała się ze mną SMS-owo, pisząc, że ma ważne informacje dotyczące wyborów – już nie pamiętam, jakiego sformułowania użyła – kopertowych czy korespondencyjnych, i prosząc o spotkanie. Uznałem, że jest to sygnał. Zresztą już wtedy docierały do mnie informacje z innych źródeł o tym, co dzieje się w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, więc uznałem, że warto spotkać się z tą osobą. Zaprosiłem ją na spotkanie u siebie w mieszkaniu. (...) Mniej więcej... Oczywiście dosłownie nie jestem w stanie zacytować, ale mniej więcej była to treść w rodzaju: „Witam, panie premierze, mam ważne informacje dotyczące wyborów, powiedzmy, korespondencyjnych. Proponuję, żeby pan się ze mną spotkał”. Nie było podpisane. (...) Odpisałem, zapraszając w określonym terminie i pod określony adres. (...) SMS-owo nie zadawałem tego pytania, natomiast podczas spotkania, w momencie,*

w którym mój rozmówca powiedział, że reprezentuje jedną... Że jest funkcjonariuszem jednej ze służb, było dla mnie oczywiste, że chce zachować anonimowość także w rozmowie ze mną.

Następnie na pytania: A czy jest jakikolwiek dowód, poza pana dzisiejszymi zeznaniami, że takie spotkanie się odbyło? Czy jest cokolwiek albo czy jakaś osoba mogła o tym wiedzieć, czy pan się z kimś dzielił później tym, treścią tego spotkania? Usiłuję ustalić – świadek zeznał: Tak, dzieliłem się informacją o tym, że do takiego spotkania doszło, z moimi najbliższymi współpracownikami, czyli z tymi posłami Porozumienia, którzy popierali moje stanowisko w sprawie wyborów kopertowych. (...) Jakie to osoby? Przykładowo Stanisław Bukowiec, Iwona Michałek, Magdalena Sroka, Michał Wypij. To są pierwsze nazwiska z brzegu, które mi przychodzą na myśl.

Jarosław Gowin w swoich zeznaniach przed Komisją Śledczą wskazał na usystematyzowany charakter podejmowanych wobec niego działań, dzieląc je na swego rodzaju naciski o charakterze formalnym (w związku z tym, że w ówczesnym czasie był liderem partii będącej koalicjantem obozu rządzącego), jak też działania, które przyjmowały bezpośrednio charakter szantażu czy też gróźb.

Świadek Jarosław Gowin zeznał: *Mówiąc precyzyjnie, to było pytanie skierowane nie do firmy mojego syna, tylko o firmę mojego syna do Krakowskiego Parku Technologicznego, czyli do takiej specjalnej strefy ekonomicznej finansującej przedsięwzięcia – innowacyjne przedsięwzięcia biznesowe. Jeżeli chodzi o działania kontrolne wobec firm mojego syna, byłem informowany o tym również wcześniej – właśnie wtedy, kiedy trwał spór o wybory kopertowe. Wtedy też byłem informowany, że Centralne Biuro Antykorupcyjne sprawdza wszystkie kontrakty zawarte w ramach Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, szukając jakichś nieprawidłowości czy jakichś linków pomiędzy firmami beneficjentami a mną.*

Co przy tym istotne, Jarosław Gowin w swoich zeznaniach wskazał osobę, która w jego ocenie wydawała polecenia stosowania różnego rodzaju sposobów wywierania na niego wpływu. W dniu 10 stycznia 2024 r. Jarosław Gowin zeznał: *nie dopytywałem pana ministra Ziobry, kto go naciskał. Ustanowiłem tę bezosobową formę, w którą ubrał on swoje słowa. Natomiast z całą pewnością tą osobą nie mógłby być pan premier Mateusz Morawiecki, ponieważ relacje między oboma politykami miały taki charakter, że jakiejkolwiek próby nawet delikatnej perswazji ze strony premiera Morawieckiego byłyby przeciwnie skuteczne. Zapytany więc wprost: Skoro nie premier Morawiecki – a wiemy doskonale, że decyzje i akurat dyspozycje wydawał Jarosław Kaczyński, to Jarosław Kaczyński do pana powiedział, że nie puści panu płazem tego, co pan zrobił w sprawie wyborów kopertowych – to czy to mógł być Jarosław Kaczyński? – świadek Jarosław Gowin zeznał: Moje domniemanie było takie, że to był Jarosław Kaczyński (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 i 10 stycznia 2024 r.).*

Wobec okoliczności ustalonych podczas przesłuchania świadka Jarosława Gowina, w szczególności dotyczących podejmowania ewentualnych prób nacisku na ówczesnych przedstawicieli partii Porozumienie Jarosława Gowina oraz faktu, że świadek wprost w treści swoich zeznań wskazywał osobę Michała Wypija jako tę, wobec której podejmowane były próby wywierania nacisków, Komisja celem przesłuchania w charakterze świadka wezwała także Michała Wypija, który podobnie jak Jarosław Gowin prezentował swoje categoryczne i nieprzejednane stanowisko dotyczące negatywnego odniesienia się do pomysłu przeprowadzenia planowanych na dzień 10 maja 2020 r. wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego.

W toku przeprowadzonego przesłuchania świadek Michał Wypij kolejno wyjaśnił, jakie formy przybierały wywierane na niego naciski oraz jak przebiegały. Świadek definiował także gradację tych zachowań, wskazując, że przybierały one formułę formalnych bądź też nieformalnych działań oraz gróźb kierowanych pod jego adresem. Świadek określił także ramy czasowe, w których opisywane przez niego zachowania zyskały na intensywności. *I 31 marca 2020 r. – to była jedna z moich pierwszych publicznych wypowiedzi na ten temat – kiedy już miałem przekonanie, że wybory... Cytuję: „Wybory prezydenckie nie za wszelką cenę”. Miałem już wtedy przekonanie, że obiektywne problemy powodują, że niezależnie od tego, kto by rządził, występuje problem z przeprowadzeniem wyborów powszechnych. Jakakolwiek formuła, która narazi życie i zdrowie Polaków, jest absolutnie nie do przyjęcia (...). Konsekwencją tego było moje głosowanie 6 kwietnia nad punktem porządku uzupełnienia obrad. Chodziło wtedy o procedowanie ustawy, która spowodowałaby, że wybory byłyby w pełni korespondencyjne. I od tamtego momentu faktycznie zaczyna się dosyć trudny czas dla mnie i dla moich współpracowników, kiedy było trzeba stanąć twardo po stronie prawdy i było trzeba wykazać się prawdziwym patriotyzmem.*

Odnosząc się do form nacisku, świadek Michał Wypij zeznał: *Form ewentualnego nacisku, próby wpłynięcia na to, żebyśmy zmienili zdanie, było kilka. Miały oczywiście różny wymiar. Czasem miały wymiar, bym powiedział, bardzo dramatyczny w swoim wymiarze. Czasem miały wymiar, bym powiedział, jakiś wpółkoleżeński – gdzie ktoś sugerował, że lepiej dla nas, żebyśmy jednak zmienili decyzję, odwrócili wzrok i udawali, że nie ma problemu; udawali, że nie ma pandemii, zlekceważyli różne raporty medyków czy lekceważyli słowa autorytetów, ludzi powszechnie szanowanych, którzy twierdzili od samego początku, że wyborów w tej formule nie da się przeprowadzić.*

Szczególną uwagę Komisja zwróciła na zeznania Michała Wypija w części, w których świadek szczegółowo opisywał spotkanie, do którego doszło w okresie poprzedzającym planowane na dzień 10 maja 2020 r. wybory Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego w willi Prezesa RM przy ul. Parkowej. W spotkaniu tym według zeznań świadka uczestniczyli Jarosław Kaczyński, Mariusz Kamiński, Jacek Sasin, Tomasz Zdzikot. Na pytanie: *Czyli pan minister groził państwu więzieniem, jeśli państwo nie zmienicie decyzji?* – świadek Michał Wypij zeznał:

Oczywiście parafrazowałem te słowa. Trudno jest dzisiaj je cytować dokładnie z pamięci. Niemniej pamiętam, pamiętam dokładnie ten atak i to, co powiedział pan minister, ówczesny minister Kamiński – że to jest działalność antypaństwowa i za naszą działalność antypaństwową powinniśmy siedzieć w więzieniu, a nie z nimi rozmawiać. Tak to było. A nie z nimi rozmawiać czy negocjować, powinniśmy zostać zniszczeni. Pamiętam, że to był naprawdę atak furii, który trudno było przewidzieć. I przyznam się szczerze – dalej, jak o tym myślę, to mimo wszystko mnie to szokuje.

Kolejny świadek wskazał także na inne formy i próby wywierania na niego nacisku. Przedstawiając w swoich zeznaniach okoliczności związane z kontaktami, jakie podejmowane były z ojcem świadka przez funkcjonariuszy służb. Miały one służyć umożliwieniu kontaktu ze świadkiem celem wpłynięcia na jego decyzje związane ze stanowiskiem w sprawie wyborów, które miały się odbyć w formie korespondencyjnej: *Wiem także od taty, że z racji jego doświadczenia zawodowego i kontaktów kontaktowali się z nim także funkcjonariusze różnych służb, próbując się dowiedzieć... Wiem, że była to także rozmowa, w której jeden z funkcjonariuszy próbował wpłynąć na ojca, żeby umożliwił spotkanie ze mną. Tata jakby zablokował taką możliwość spotkania. Jak rozumiem, celem tego spotkania, z tego, co wywnioskowałem po słowach ojca, było to, żeby wpłynąć na zmianę mojej decyzji (...). Zakładam, że przede wszystkim... Znaczący, z tego, co wiem, to pan Jerzy Milewski skontaktował się z moim ojcem bezpośrednio. Zakładam, że znali się z racji tego, że mój ojciec był szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Gdańsku. (...) Wracając do rozmowy, to pan Jerzy Milewski poprosił mojego ojca, żeby spotkanie miało miejsce w jakimś miejscu, gdzie mogą spotkać się bez osób trzecich. Nie wiem, dlaczego to akurat miało się wydarzyć na stacji benzynowej w Pasymiu, ale tak się stało. I wiem, że było prowadzone w sposób absolutnie kulturalny, więc tu też sobie nie wyobrażam, że ktokolwiek próbowałby próbować form nacisku na byłego szefa Agencji Wywiadu, poważnego człowieka. Rozumiem, że traktowali mnie wtedy po prostu jako mało doświadczonego posła, który dopiero co zaczął swoją misję, i być może w ten sposób próbowali wpłynąć na zmianę mojej decyzji. Nic nie było w stanie wpłynąć na zmianę mojej decyzji. I taki komunikat, z tego, co wiem, pan Jerzy Milewski od mojego ojca otrzymał.*

Jak ustaliła Komisja, wszystkie powyżej przedstawione zdarzenia są zbieżne w chronologii czasowej ze wszystkimi podobnymi działaniami, które podejmowane były także wobec świadka Jarosława Gowina. Tym bardziej podkreślić trzeba, że w ocenie Komisji wszystkie działania przybierały formę wielopłaszczyznową.

Pośrednio fakt stosowanych nacisków potwierdził świadek Adam Bielan, który podczas przesłuchania w dniu 7 maja 2024 r. na pytanie dotyczące kontaktów operacyjnych z pracownikami służb specjalnych oraz spotkania Jarosława Gowina z przedstawicielami służb specjalnych wskazał: *O tym akurat spotkaniu dowiedziałem się z Komisji Śledczej, natomiast wcześniej pan poseł Kamil Bortniczuk mówił mi o rozmowie z premierem Gowinem, w której informował go, że wrócił ze spotkania pod Warszawą z przedstawicielami służb specjalnych, którzy przekonywali go,*

że w Zjednoczonej Prawicy istnieje tajny plan wyprowadzenia czołgów na ulice i wprowadzenia stanu wojennego. I był dość podobno wzburzony. Więc jak rozumiem, takich spotkań mogło być więcej. (...) Słyszałem od posłów Porozumienia, że pan premier Gowin o nich mówił, natomiast nie byłem uczestnikiem tych spotkań.

Z powyższymi ustaleniami korespondują także zeznania Jarosława Sachajki, przesłuchanego przez Komisję w dniu 24 marca 2024 r.

Dla usystematyzowania wskazać należy, że w okresie objętym pracami Komisji (czyli poprzedzającym planowane na dzień 10 maja 2020 r. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie głosowania korespondencyjnego) Jarosław Sachajko był członkiem partii Kukiz'15. Jak zeznał świadek, w jego kręgu zainteresowania pozostawały m.in. szeroko rozumiane sprawy związane z produkcją rolno-spożywczą (aktywnie uczestniczył też w procesie legislacyjnym), co miało niebagatelne znaczenie podczas podejmowania i organizowania prób wywarcia na niego nacisku w kwestii zmiany jego nastawienia i opinii w przedmiocie organizowanych wyborów w formie korespondencyjnej.

Komisja ustaliła także, że w badanym okresie ze świadkiem Jarosławem Sachajką skontaktował się członek zarządu jednej z firm reprezentujących tzw. branżę drobiarską.

Na pytanie Przewodniczącego posła Dariusza Jońskiego: *Czyli do pana... do świadka zadzwonił pan Goździkowski telefonicznie i zaprosił na spotkanie z premierem w sprawie wyborów kopertowych, tak?* – świadek Jarosław Sachajko odpowiada: *polskim rolnikom możliwość zbywania polskiego białka. Jednakże firma Cedrob, jedna z licznych czy może kilku, przepraszam, dużych polskich firm, od lat blokuje taką możliwość. Jeżeli państwo popatrzą na zarząd firmy Cedrob.*

Opisując spotkanie, które jak zeznaje świadek – odbyło się z udziałem ówczesnego Prezesa RM Mateusza Morawickiego, Andrzeja Goździkowskiego (Prezesa Zarządu firmy Cedrob SA) w willi Prezesa RM przy ul. Parkowej, wskazuje m.in., że spotkanie i podjęte na nim rozmowy były dla niego zaskoczeniem, a w ich toku padła propozycja ewentualnego zaangażowania świadka w podjęcie pracy w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *I pan przewodniczący... prezes zarządu proponował spotkanie z panem premierem, mówiąc o tym, że ewentualnie mógłbym pracować w ministerstwie rolnictwa* (vide: zeznania Jarosława Sachajki z dnia 4 marca 2024 r.).

Okoliczności wyjawione podczas przesłuchania świadka Jarosława Sachajki korespondują także z zeznaniami świadka Pawła Kukiza (lidera ugrupowania politycznego Kukiz'15), który w dniu 5 maja 2020 r. zamieścił na portalu Facebook wpis, w którym przedstawił szczegółowy opis przebiegu działań w ramach – jak to określił – *żenującej, zmasowanej i panicznej PiS-owskiej akcji korupcyjno-politycznej* (...). *Przez 4 lata minionej kadencji Sejmu zainwestowaliście mnóstwo*

czasu i pieniędzy, by skorumpować, kupić, przeciągnąć posłów Kukiz'15. Chcieliście zniszczyć ruch obywatelski, który powstał po wyborach prezydenckich 2015 roku. I niestety – w dużej mierze, dzięki gangsterskim metodom przekupstwa i szantażu, to się Wam udało.

W toku przesłuchania świadek potwierdził wszystkie wskazane w opublikowanym wpisie okoliczności, podkreślając tym samym, że wiedzę na temat zamieszczonych treści posiadał bezpośrednio od Jarosława Sachajki, który jak twierdzi, podzielił się z nim informacjami na temat próby wywarcia na niego nacisku, bezpośrednio po spotkaniu, które odbyło się w willi Prezesa RM przy ul. Parkowej, w którym brał udział Jarosław Sachajko, Andrzej Goździkowski oraz ówczesny Prezes RM Mateusz Morawiecki (vide: artykuł Krzysztofa Zacharuka, „Praca w ministerstwie rolnictwa w zamian za głosowanie?”, portal agropolska.pl., zapis wpisu Pawła Kukiza w portalu Facebook z dnia 5 maja 2020 r.).

2. Wnioski

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Komisja stwierdza, że w okresie poprzedzającym planowane na dzień 10 maja 2020 r. wybory Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego dochodziło do licznych prób wywierania nacisków oraz wpływu na funkcjonariuszy publicznych, jakimi bez wątpienia byli przesłuchiwanymi przed Komisją w charakterze świadków Jarosław Gowin, Michał Wypij, Jarosław Sachajko. Jak wynika z treści zeznań, przyjmowały one charakter formalny bądź nieformalny. Działania te w głównej mierze, nakierowane były na próbę zmiany (najczęściej nieprzejednanego) stanowiska ww. osób, które zdecydowanie sprzeciwiały się przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w formie korespondencyjnej.

Z analizy przeprowadzonych dowodów wynika, że świadkowie przesłuchiwanymi na okoliczność ewentualnych nacisków, jakim byli poddawani, dokonują swoistej gradacji poszczególnych działań, umiejscawiając powyższe na trzech poziomach oddziaływania, jak to miało miejsce w przypadku świadka Michała Wypija, na:

- a) działania o charakterze „koleżeńskim” (*Czasem miały wymiar, bym powiedział, jakiś wółkoleżeński – gdzie ktoś sugerował, że lepiej dla nas, żebyśmy jednak zmienili decyzję, odwrócili wzrok i udawali, że nie ma problemu*),
- b) działania polegające na wpływaniu na świadka przez użycie autorytetu osoby bliskiej (*Rozumiem, że traktowali mnie wtedy po prostu jako mało doświadczonego posła, który dopiero co zaczął swoją misję i być może w ten sposób próbowali wpłynąć na zmianę mojej decyzji. Nic nie było w stanie wpłynąć na zmianę mojej decyzji. I taki komunikat, z tego, co wiem, pan Jerzy Milewski od mojego ojca otrzymał*),
- c) działania polegające na kierowaniu wobec ww. osób bezpośrednich gróźb, które jak się wydaje, miały wpłynąć na ich postawę, wobec dotychczas prezentowanego stanowiska

(Niemniej pamiętam, pamiętam dokładnie ten atak i to, co powiedział pan minister, ówczesny minister Kamiński – że to jest działalność antypaństwowa i za naszą działalność antypaństwową powinniśmy siedzieć w więzieniu, a nie z nimi rozmawiać. Tak to było. A nie z nimi rozmawiać czy negocjować, powinniśmy zostać zniszczeni. Pamiętam, że to był naprawdę atak furii, który trudno było przewidzieć. I przyznam się szczerze – dalej, jak o tym myślę, to mimo wszystko mnie to szokuje).

Do tożsamyh wniosków Komisja doszła, analizując zeznania Jarosława Gowina, który w trakcie prowadzonego przed Komisją przesłuchania, wprost artykułował swoje spostrzeżenia, twierdząc, że wywierano na niego wpływ – w ocenie Komisji w oparciu o powyżej wskazany schemat gradacji podejmowanych wobec niego zachowań – *Było wiele rozmów politycznych z udziałem Jarosława Kaczyńskiego i Mateusza Morawieckiego, podczas których przekonywali mnie do zmiany stanowiska, i dalej: Oprócz tego byłem informowany, że podejmowane są działania zmierzające do skompromitowania mnie, czy też do znalezienia argumentów – mówiąc potocznie – haków, które skłoniłyby mnie do zmiany stanowiska. Byłem informowany, że sprawdzane są biznesy mojego syna, że przeprowadzane są kontrole w podległym mi – jako ministrowi nauki i szkolnictwa wyższego – Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Byłem też informowany o tym jakoby w mojej sprawie sprawdzano akta prokuratorskie w całym kraju. Dodam zresztą, że po kilku miesiącach, kiedy już wróciłem do rządu, pan minister Ziobro w rozmowie w cztery oczy powiedział mi, że naciskano na niego – użył formy bezosobowej, to zapamiętałem – naciskano na niego, żeby wykorzystać przeciwko mnie prokuraturę, ale odmówił.*

Powyżej wskazane okoliczności w sposób jasny, wyczerpujący i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości wskazują na rodzaj i charakter podejmowanych prób wywierania wpływu i nacisków na funkcjonariuszy publicznych.

Komisja podczas swoich prac zidentyfikowała dodatkowo dwa obszary i działania, które jak się okazuje, mają niebagatelne znaczenie z punktu widzenia działań podejmowanych w celu wywierania wpływu.

Pierwszy z nich dotyczy działań związanych z proponowaniem określonych stanowisk bądź groźbą zdymisjonowania z zajmowanego stanowiska.

Jak ustaliła Komisja w trakcie jej prac, takie zachowania podejmowane były m.in. w stosunku do świadka Jarosława Sachajki: *prezes zarządu proponował spotkanie z panem premierem, mówiąc o tym, że ewentualnie mógłbym pracować w ministerstwie rolnictwa.*

Podobnie tożsame działania opisywał świadek Jarosław Gowin, wprost wskazując na powody dymisji Iwony Michałek: *Natomiast nazwałbym to próbą zastraszenia. Próba zastraszenia, dlatego*

że nie istniały powody do tego, żeby wspomniana przeze mnie pani minister Iwona Michałek została zdymisjonowana ze względów merytorycznych.

Kolejnym zidentyfikowanym przez Komisję obszarem, w którym aktualizowały się ewentualne próby wywierania bezpośredniego wpływu na prezentowane stanowisko świadków w przedmiocie przygotowania i organizacji planowanych na dzień 10 maja 2020 r. wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego był szeroko podnoszony w zeznaniach, udział (jak to określali świadek Jarosław Gowin i świadek Michał Wypij) – osób wywodzących się ze służb.

W ocenie Komisji zeznania świadków w tym zakresie były spójne i szczegółowe, korespondujące ze sobą zarówno w zakresie ewentualnych motywów, jak i celu, któremu miały służyć. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, że opisywane przez świadków działania są tożsame co do sposobu działania osób, które podejmowały kontakt ze świadkami (Jarosław Gowin: *Nie, mój rozmówca nie ujawnił. Powiedział tylko, że jest funkcjonariuszem jednej ze służb*), jak też podejmowane były w sposób uniemożliwiający ewentualną identyfikację osoby podejmującej kontakt ze świadkiem (Michał Wypij: *Wiem także od taty, że z racji jego doświadczenia zawodowego i kontaktów kontaktowali się z nim także funkcjonariusze różnych służb, próbując się dowiedzieć... Wiem, że była to także rozmowa, w której jeden z funkcjonariuszy próbował wpłynąć na ojca, żeby umożliwił spotkanie ze mną*).

Dyspozycje w zakresie stosowania opisanych metod nacisku mógł wydawać Prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 10 stycznia 2024 r.).

Komisja zidentyfikowała także inne formy nacisków stosowanych względem osób niezgadających się z partyjną linią. Taką formą była choćby wymiana Prezesa Zarządu PP SA z Przemysławem Sypniewskiego, jawnie wyrażającego wątpliwości co do możliwości przeprowadzenia przez PP SA powszechnego głosowania korespondencyjnego w dniu 10 maja 2020 r., na polityka obozu Zjednoczonej Prawicy – Tomasza Zdzikota. Z ustaleń Komisji wynika, że w dniu 1 kwietnia 2020 r. Marcin Izdebski – Dyrektor Departamentu Nadzoru I w MAP, sprawującego nadzór na PP SA, wpłynął na rezygnację Przemysław Sypniewskiego z funkcji Prezesa Zarządu. Nie inaczej należy bowiem ocenić słowa Marcina Izdebskiego (osoby reprezentującej MAP, decydującej o obsadzie personalnej w organach spółki), który jako jedyne rozwiązanie zasygnalizowanych przez Przemysław Sypniewskiego wątpliwości wprost wskazał na rezygnację Przemysław Sypniewskiego z zajmowanego przezeń stanowiska. Chociaż więc z formalnego punktu widzenia Przemysław Sypniewski zrezygnował z zajmowanego stanowiska, co rada nadzorcza PP SA przyjęła w uchwale z dnia 3 kwietnia 2020 r., niemniej jednak był to w ocenie Komisji wynik nacisku ze strony polityków obozu Zjednoczonej Prawicy, którzy za wszelką

cenę dążyli do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. (vide: zeznania Przemysław Sypniewskiego z dnia 20 lutego 2024 r.).

Mając na uwadze powyższe, zaniepokojenie powinien budzić fakt, że osoby zaangażowane w tak doniosłe elementy funkcjonowania RP jak porządek i bezpieczeństwo mogły być angażowane w procesy polityczne, w tym działania bezpośrednio poprzedzające planowane na dzień 10 maja 2020 r. wybory Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego.

VIII. STAN NADZWYCZAJNY

1. Ustalenia faktyczne

W dniu 20 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Rozporządzenie wprowadziło szereg zakazów i ograniczeń w zakresie prowadzenia życia gospodarczego, swobód i wolności obywatelskich, w zakresie wykonywania zadań przez urzędy administracji publicznej czy prowadzenia działalności leczniczej przez placówki medyczne.

Jednocześnie ustawą antycovidową ustawodawca dokonał nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi poprzez dodanie nowych przepisów art. 46a i 46b, które wprowadzały uprawnienie dla Rady Ministrów do wydania w czasie stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego specjalnego rozporządzenia, w którym Rada Ministrów może wprowadzić środki – ograniczenia i zakazy – o analogicznym zakresie i charakterze, jakich wprowadzenie przewiduje w stanie klęski żywiołowej ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (art. 21).

Następnie w dniu 31 marca 2020 r. na podstawie nowo wprowadzonych przepisów, tj. art. 46a i 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

W rozporządzeniu powielono i rozszerzono ograniczenia wprowadzone rozporządzeniami Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. oraz z dnia 20 marca 2020 r., w szczególności ograniczenia polegające na całkowitym zakazie prowadzenia działalności gospodarczej, w tym m.in.:

- a) związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 93.0), w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych, oraz basenów, siłowni, klubów fitness,
- b) twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w dziale 90.0),
- c) polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, spożywanych na miejscu (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.10.A), z wyłączeniem realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu oraz działalności restauracyjnej lub barowej prowadzonej w środkach transportu, wykonywanej przez oddzielne jednostki,

- d) związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, włączając działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 82.30.Z),
- e) związanej z konsumpcją i podawaniem napojów (ujętej w Polskiej Klasyfikacji Działalności w podklasie 56.30).

Co więcej, Rada Ministrów zakazała na obszarze całego kraju przemieszczania się osób, z pewnymi nielicznymi wyjątkami ograniczającymi się zasadniczo do wykonywania czynności zawodowych, służbowych, prowadzenia działalności gospodarczej oraz zaspokajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego (§ 2 ust. 5), a także zakazała korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni i plaż (§ 17). W kolejnych rozporządzeniach zmieniających i nowych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii Rada Ministrów, uchylając poprzednie rozporządzenie, wprowadzała nowe zakazy i ograniczenia, rozszerzała je, modyfikowała, znosiła, a następnie na powrót ustanawiała. Rozporządzeniami istotnie zmieniono również zasady życia społecznego, stosując m.in. przymus odbywania kwarantanny i przebywania w określonym miejscu, wprowadzając ograniczenia w prawie swobodnego przemieszczania się i gromadzenia, wprowadzono zdalne nauczanie w szkołach i uczelniach, ograniczono transport kolejowy i autobusowy, a całkowicie – lotniczy.

W dniu 6 maja 2020 r. Senat RP przyjął uchwałę wzywającą Rząd RP do natychmiastowego wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Państwa Polskiego⁵⁹.

Komisja zgadza się ze stwierdzeniami wielokrotnie używanymi przez świadków podczas składania zeznań przed Komisją, iż w okresie od marca do maja 2020 r. w związku z wirusem SARS-CoV-2 w Polsce wystąpiła *sytuacja nadzwyczajna, sytuacja ekstraordynaryjna*. Funkcjonariusze publiczni wchodzący w skład ówczesnego rządu, politycy należący do partii politycznych tworzących koalicję rządową, a także członkowie organów spółek Skarbu Państwa odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego w 2020 r. opisywali występującą wówczas sytuację w następujący sposób:

- a) *Jeżeli pandemia nie była czymś obiektywnym i nadzwyczajnym, to co jest tym nadzwyczajnym i obiektywnym zdarzeniem? (...) To nie była normalna sytuacja. Pani doskonale o tym wie i wszyscy państwo o tym wiecie, że to nie była... Nikt nie miał recepty, nikt absolutnie. Ile było Polaków, tyle było głosów (zeznania Elżbiety Witek z dnia 14 lutego 2024 r.);*

⁵⁹ Monitor Polski z 2020 r. poz. 402.

- b) *Wybuchła największa pandemia od 100 lat. W związku z tym w trybie ekstraordynaryjnym należało przygotować wybory korespondencyjne (zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 16 maja 2024 r.);*
- c) *Jeszcze raz mówię, że zakładam, że takich działań wcześniej nie było, ale dlatego że nie było też takiej sytuacji, jak była wtedy. Nadzwyczajna sytuacja związana z pandemią powodowała, że trzeba było podejmować również różnego rodzaju nadzwyczajne działania (zeznania Jacka Sasina z dnia 24 stycznia 2024 r.);*
- d) *Potrzebne było, niestety, szybkie, bardzo szybkie działanie z uwagi na nadzwyczajną sytuację. Z taką sytuacją jeszcze nigdy się nie spotkaliśmy. A więc trzeba było działać bardzo szybko, żeby w sposób realny przeprowadzić wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Taka była niestety wyższa konieczność (zeznania Mariusza Kamińskiego z dnia 23 kwietnia 2024 r.);*
- e) *...to były warunki całkowicie nadzwyczajne (zeznania Jarosława Kaczyńskiego z dnia 24 maja 2024 r.);*
- f) *Działaliśmy w sytuacji pandemii, działaliśmy w sytuacji pracy zdalnej, działaliśmy w sytuacji ekstraordynaryjnej, takiej, z którą nie musiał się nikt wcześniej mierzyć od kilkudziesięciu lat (...) przyszło nam pełnić te funkcje, które sprawowaliśmy w ostatnich latach, w czasach absolutnie dramatycznych i ekstraordynaryjnych. Więc rzeczywiście były podejmowane działania ekstraordynaryjne (...) w tamtej ekstraordynaryjnej sytuacji były różne koncepcje, jak działać... (zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 lutego 2024 r.);*
- g) *...wszyscy pamiętamy, nie tylko ze względu na kwestie związane z wyborami korespondencyjnymi, sytuacja była dość niezwykła, tutaj padały takie, że ekstraordynaryjna (zeznania Grzegorza Kurdziela z dnia 20 lutego 2024 r.).*

Pismem z dnia 7 maja 2020 r. Minister Zdrowia Łukasz Szumowski poinformował Prezesa RM Mateusza Morawieckiego, że w jego opinii wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych nie dostarczy instrumentów prawnych dających Ministrowi Zdrowia lepszych niż obecnie dostępne możliwości realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Podkreślił, iż znowelizowane przepisy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi są wystarczające. Jednocześnie pismo zawierało informację, że wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych będzie wiązać się z koniecznością wypłaty odszkodowań za straty majątkowe i zakłada zmiany w procesie wyborczym (vide: pismo Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2020 r.).

W dniu 8 maja 2020 r. Kancelaria Prezesa RM zleciła sporządzenie opinii prawnych dotyczących obowiązków Prezesa RM w procesie wyborczym w stanie epidemii oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy potrzeba przesunięcia wyborów może być przesłanką wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (vide: umowy nr: 239/DP/20, 240/DP/20, 242/DP/20, 243/DP/20, 244/DP/20, 245/DP/20, 246/DP/20, 247/DP/20).

W okresie od marca do czerwca 2020 r. nie wprowadzono formalnie żadnego ze stanów nadzwyczajnych uregulowanych w Konstytucji RP. Prezes RM uznał, że wystarczające są przepisy dotyczące stanu epidemii, a wprowadzenie stanu klęski żywiołowej wiązałoby się ze skutkami gospodarczymi w postaci odszkodowań i politycznymi: *...przykład klęski żywiołowej, to (...) ukrzyżowałibyscie mnie tutaj 666 razy, bo wiadomo by było, że wtedy wielkie straty są w gospodarce, pojawiają się wielkie straty związane z prawami obywatelskimi, które wtedy w inny zupełnie sposób mogą być realizowane i tak dalej, i tak dalej. A pomysł wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, aby nie robić wyborów, aby nie robić wyborów, to już pozostawiam opinii publicznej (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 22 maja 2024 r.).*

Znoszenie obostrzeń, wprowadzonych zakazów i ograniczeń, względnie ich zmianę na środki o mniej restrykcyjnym charakterze Rada Ministrów rozpoczęła powoli. Następowало to etapami w okresie kwiecień – lipiec 2020 r. Pierwsze ograniczenia i zakazy zniesiono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, lecz miały znikomy charakter.

Za jeden z bardziej znaczących momentów można uznać 16 maja 2020 r., gdy Rada Ministrów postanowiła znieść niektóre ograniczenia i zakazy w prowadzeniu działalności gospodarczej, m.in. z dniem 18 maja 2020 r. otworzyć branżę gastronomiczną i znieść całkowity zakaz świadczenia usług wewnątrz lokali gastronomicznych.

2. Wnioski

Z zebranego przez Komisję materiału dowodowego jednoznacznie wyłania się obraz, w którym sytuacja z marca, kwietnia i maja 2020 r. była traktowana przede wszystkim przez ówczesną Radę Ministrów, Marszałka Sejmu RP, koalicję rządową jako sytuacja nadzwyczajna, szczególna, wręcz ekstraordynaryjna. Rząd rozporządzeniami wprowadzał kolejne obostrzenia, zakazy i nakazy ograniczające prawa i swobody obywatelskie, w tym prawa zapisane w Konstytucji RP. Doszło do tak obiektywnie nadzwyczajnej sytuacji jak stwierdzenie niemożności przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w trybie przewidzianym w Kodeksie wyborczym i szukano rozwiązań zastępczych – rozwiązań m.in. umożliwiających głosowanie bez konieczności fizycznej obecności w lokalu obwodowej komisji wyborczej. To bez wątpienia sytuacja bezprecedensowa, w której rząd posuwał się do stosowania środków wychodzących swoim zakresem poza zwykłe środki konstytucyjne i robił to bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Stan nadzwyczajny to szczególnie porządek sprawowania władzy publicznej w państwie, który jest reakcją na sytuacje specjalne,

powodujące poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo bytu narodu bądź państwa *per se*. Stan nadzwyczajny jako forma prawna zawsze jest poprzedzony określonymi okolicznościami faktycznymi (na przykład zjawiskiem naturalnym, wydarzeniem społecznym lub politycznym, konfliktem zbrojnym), którym nie można zaradzić lub których nie można usunąć w zwykłym trybie funkcjonowania państwa. Charakterystyczną cechą stanu nadzwyczajnego są czasowe modyfikacje kompetencji podmiotów władzy publicznej w ramach zasady podziału i równowagi władzy (mocniejszą pozycję uzyskuje zwykle egzekutywa), ograniczenie gwarancji wolności i praw jednostki, uproszczenie procedur stanowienia prawa lub wprowadzenie nowych źródeł prawa⁶⁰.

Zgodnie bowiem z art. 232 Konstytucji RP w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶¹ wprowadza definicję legalną stanu klęski żywiołowej, przez którą należy rozumieć: katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). Jednocześnie ustawa wprowadza definicję legalną katastrofy naturalnej, przez którą rozumie się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu (art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).

Stan klęski żywiołowej dotyczy więc dość szerokiego zakresu okoliczności, takich jak m.in. choroby zakaźne ludzi, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, gdy pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Zważyć należy, iż ówczesny rząd, z Ministrem Zdrowia na czele, kwestię wirusa SARS-CoV-2 oceniał jako chorobę zakaźną, która zagraża życiu i zdrowiu dużej liczby osób.

⁶⁰ P. Radziejewicz (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, komentarz do art. 228.

⁶¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

Tymczasem Kancelaria Prezesa Rady Ministrów dopiero na początku maja 2020 r., a zatem prawie ponad dwa miesiące po wystąpieniu faktycznych okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, zleciła sporządzenie opinii prawnych, które miały udzielić odpowiedzi na pytanie, czy potrzeba przesunięcia wyborów może być przesłanką wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. W ocenie Komisji ewidentnie został tutaj pomyłony skutek z przyczyną. Powołane przepisy jednoznacznie wskazują przesłanki uzasadniające wprowadzenie stanu klęski żywiołowej oraz jakie konsekwencje dla procesu wyborczego będzie wywoływało jego wprowadzenie. Prezes RM, jak również część członków Rady Ministrów (na przykład Minister Zdrowia) uznali, iż nie ma potrzeby wprowadzania stanu klęski żywiołowej, gdyż wystarczające są przepisy dotyczące stanu epidemii. Jednocześnie obawiano się wysokich kosztów gospodarczych w postaci odszkodowań za straty majątkowe. Ponadto uznawano, że przełożenie wyborów na Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., które nastąpiłoby automatycznie w następstwie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, zostanie mocno skrytykowane przez opozycję i będzie rodziło niekorzystne skutki dla kandydata partii rządzącej Prawo i Sprawiedliwość.

Mimo to Rada Ministrów faktycznie wprowadzała nadzwyczajne środki w postaci tzw. lockdownu i ograniczała konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie, m.in. poprzez: ograniczenie prowadzenia kampanii wyborczej (art. 11 Konstytucji RP), ograniczenie wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), dyskryminację w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym (art. 32 Konstytucji RP), ograniczenie wolności przemieszczania się (art. 52 Konstytucji RP), poniżające traktowanie i karanie obywateli, w tym w szczególności przedsiębiorców (art. 40 Konstytucji RP), ograniczenie wolności osobistej (art. 41 Konstytucji RP), ograniczenie wolności sumienia i wyznania (art. 53 Konstytucji RP), ograniczenie wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP), ograniczenie wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji RP), ograniczenie prawa do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP), ograniczenie prawa do nauki (art. 70 Konstytucji RP), ograniczenie prawa do wynagrodzenia szkody (art. 77 Konstytucji RP), co zdecydowanie należy ocenić jako nadzwyczajne, czyli niestandardowe i specjalne, środki mające na celu zwalczanie skutków choroby. Do działań przeciw skutkom COVID-19 były skierowane specjalistyczne placówki ochrony zdrowia, a także sanepid, Policja, siły zbrojne, straż pożarna oraz wiele innych instytucji i formacji.

Jak wskazał w opinii z dnia 26 stycznia 2024 r. biegły prof. dr hab. Jan Zimmermann, nie ulega wątpliwości, że pandemia jest zjawiskiem związanym z działaniem sił natury (wirusa), jest masowym występowaniem chorób zakaźnych ludzi, a jej skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób. Zaistnienie pandemii odpowiada więc w sposób oczywisty nie tylko intuicyjnemu rozumieniu klęski żywiołowej czy katastrofy naturalnej, ale odpowiada dosłownie definicjom legalnym tych pojęć i tym samym można stwierdzić, że istnieje bezpośredni związek między sferą prawną i sferą faktyczną zagadnienia. Widać wyraźnie, że ewentualne wprowadzenie stanu klęski żywiołowej było w tej sytuacji potrzebne dla izolacji osób zainfekowanych, dla stabilnego

utrzymywania systemu opieki zdrowotnej, dla świadomego i racjonalnego podziału sił i środków zwalczających pandemię i z wielu innych powodów. Zwalczanie powstałych zagrożeń wymagało także ustanowienia szczególnych zasad współdziałania organów administracyjnych oraz szczególnych zasad ograniczania praw obywatelskich. Biegły prof. dr hab. Jan Zimmermann podsumował swoją opinię stwierdzeniem, iż w okresie od dnia 13 marca 2020 r. do dnia 16 kwietnia 2020 r. istniały prawne i faktyczne wskazania (przesłanki) do wprowadzenia w Polsce jednego ze stanów nadzwyczajnych, przy czym miarodajny byłby tutaj stan klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP i ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej). Podobnie wskazywał biegły Wojciech Hermeliński, który w opinii ustnej przedstawionej Komisji dnia 14 lutego 2024 r. stwierdził: *Były tu inne możliwości działania. Bo przecież była możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Bo przecież pamiętajmy o tym, że to wszystko, co się działo, czyli te wszystkie ograniczenia, jakie były wprowadzane, i to nie tylko ustawami, ale przede wszystkim rozporządzeniami, łącznie z tymi bezsensownymi jakimiś zakazami wstępu do lasu na przykład – to było wszystko... to było ograniczanie wolności obywatelskich drogą rozporządzeń, drogą aktów podustawowych, to jest niedopuszczalne. Gdyby... A przecież sytuacja epidemiczna, jaka miała miejsce, stan zagrożenia życia i zdrowia, rosnąca krzywa w przypadku zachorowań i zgonów świadczyła o tym, że mamy do czynienia ze stanem klęski żywiołowej.* Jednocześnie wypowiadał się biegły dr hab. Piotr Uziębło, który w opinii przedstawionej Komisji ustnie w dniu 16 maja 2024 r. wskazał: *Tutaj mamy stan klęski żywiołowej, który ewidentnie był. Bo zresztą jak pan poseł poczyta, większość konstytucjonalistów wskazywała, że jeśli wprowadzamy tak daleko idące ograniczenia, jak chociażby bardzo, w zasadzie zredukowaną do minimum wolność zgromadzeń, no to musimy wprowadzić stan nadzwyczajny.*

W ocenie Komisji stan faktyczny, który wystąpił w Polsce co najmniej w okresie marzec–maj 2020 r., uzasadniał wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, tj. stanu klęski żywiołowej, co wprost wyartykułował w uchwale z dnia 6 maja 2020 r.⁶² Senat RP. Trudno wyobrazić sobie bardziej wyrazisty przykład po uchwaleniu Konstytucji RP, który uzasadniałby skorzystanie z przepisu art. 232 w zw. z art. 228 Konstytucji RP. Działania organów administracji rządowej w czasie epidemii COVID-19 jedynie potwierdzają, że przesłanki do jego wprowadzenia wystąpiły. Sam bowiem fakt wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. (i następnych) świadczy o tym, że Rada Ministrów uznała, że wystąpiła sytuacja o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego (jak wskazuje nowo wprowadzony przepis art. 46a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o chorobach zakaźnych).

Istotne pozostaje natomiast ustalenie, czy kompetencję Rady Ministrów do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w sytuacji spełnienia przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego należy rozumieć jako uprawnienie, czy obowiązek właściwych organów. W doktrynie prawa

⁶² Monitor Polski z 2020 r. poz. 402.

prezentowane jest stanowisko, że przepis art. 232 Konstytucji RP nie może być przez Radę Ministrów stosowany całkowicie dowolnie. Wskazać należy, że jeżeli w danym przypadku określone okoliczności faktyczne wystąpią, a zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające, wspomniana w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP „możliwość” wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych musi być rozumiana jako obowiązek podjęcia działania przez właściwe organy państwa. Przepis art. 228 ust. 1 Konstytucji RP w powiązaniu z pozostałymi przepisami regulującymi stany nadzwyczajne stanowi więc normę prawną nakazującą czynić użytek z kompetencji przez organ państwa w sytuacji, gdy zmaterializują się przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. O obowiązku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego można mówić także wówczas, gdy ustawowe środki i procedury, które są konieczne do zapobieżenia zagrożeniom, nie będą mogły zostać wprowadzone bez naruszenia norm konstytucyjnych, w szczególności tych dotyczących praw jednostki. Taka sytuacja dowodziłaby, że normalny reżim konstytucyjny jest już nieadekwatny do efektywnego zarządzania państwem⁶³. Zasady konstytucyjne wyrażają różnego rodzaju nakazy i zakazy optymalizacyjne adresowane do organów władzy publicznej. Obowiązki realizacji tych nakazów i zakazów w różnym stopniu mogą wyznaczać zakres dyskrecjonalności. Konstytucja daje Radzie Ministrów możliwość oceny tych przesłanek. Rada Ministrów ma więc szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej, jednak tylko w ustalaniu tego, czy występują przesłanki do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Ocena ta nie jest i nie może być jednak subiektywna, a tym bardziej dowolna. Użyte w art. 232 Konstytucji RP określenia umożliwiają obiektywizację celu uzasadniającego wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Biegły prof. dr hab. Jan Zimmermann w sporządzonej dla Komisji opinii jednoznacznie stwierdził, że jeżeli wystąpią przesłanki określone w przepisach prawa, Rada Ministrów ma obowiązek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Podsumowując, należy uznać, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest dyskrecjonalną decyzją właściwych organów państwa, ale wynikiem zaistnienia ściśle określonych warunków⁶⁴.

Pomimo zaistnienia wskazanych wyżej okoliczności prawnych i faktycznych Rada Ministrów, chociaż faktycznie podejmowała działania takie jak w stanie nadzwyczajnym, tj. ograniczała prawa i swobody obywatelskie, nie wprowadziła stanu klęski żywiołowej, co Komisja ocenia jako zaniechanie. W ocenie Komisji motywowane było ono dwoma względami: 1) tym, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej wiązałoby się z koniecznością wypłaty odszkodowań osobom fizycznym i prawnym za ograniczenia, a nawet całkowite zakazy w prowadzeniu działalności gospodarczej; 2) dążeniem do przeprowadzenia wyborów prezydenckich, zanim spadnie poparcie dla urzędującego Prezydenta Andrzeja Dudy (kandydata PiS) w związku z kryzysem wywołanym epidemią. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego skutkowałoby bowiem

⁶³ Zob. P. Radziejewicz (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, komentarz do art. 228.

⁶⁴ Tak w: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, komentarz do art. 228.

przełożeniem wyborów na Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. oraz ewentualnym adekwatnym do czasu trwania stanu klęski żywiołowej przedłużeniem kadencji Prezydenta RP⁶⁵.

Wyjaśnił to Wicepremier Jarosław Gowin w dniu 9 stycznia 2024 r., zeznając, że jeszcze jako członek Rady Ministrów uczestniczyłem w naradach sztabu kryzysowego, gdzie oczywiście poruszana była kwestia koniecznych rekompensat dla przedsiębiorców w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Ponadto świadek wskazał: *Tak, ten temat często przewijał się w moich rozmowach z Jarosławem Kaczyńskim – panem, wówczas, prezesem Jarosławem Kaczyńskim, jeszcze nie wicepremierem – również dlatego, że opozycja domagała się od rządu wprowadzenia stanu, któregoś ze stanów nadzwyczajnych, stanu klęski, najprawdopodobniej stanu klęski żywiołowej. W mojej ocenie to był również... To była dobra droga do znalezienia argumentu na rzecz przesunięcia wyborów prezydenckich. Pan prezes Kaczyński nie zgadzał się z tym poglądem, twierdząc, że istnieje ryzyko, że takie przesunięcie – czy ogłoszenie stanu klęski żywiołowej – będzie pretekstem na przyszłość dla kolejnych rządów, aby manipulować przy terminie wyborów. W podobnym tonie wypowiadał się świadek Jacek Sasin: Jedyną możliwością przełożenia wyborów było wprowadzenie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego, do czego nie było żadnych podstaw, żeby taki stan był wprowadzony, ponieważ zgodnie z przepisami ustawowymi podczas epidemii wprowadza się stan epidemii, który to stan epidemii z kolei nie skutkuje przełożeniem wyborów. W związku z czym wprowadzenie stanu wyjątkowego, stanu wojennego, stanu klęski żywiołowej byłoby działaniem pozornym prawnie, obliczonym tylko i wyłącznie na efekt przełożenia wyborów, a tym samym byłby potężnym ciosem w demokrację, bo byłby stworzeniem precedensu, w którym każda władza – poprzez wprowadzenie stanu wojennego czy stanu wyjątkowego – mogłaby odwoływać wybory.*

Jak ocenili biegli Wojciech Hermeliński oraz dr hab. Piotr Uziębło, a także Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak, było to adekwatne i najlepsze wyjście z zaistniałej sytuacji. Biegły Wojciech Hermeliński wskazał: *tak że gdyby można było wprowadzić stan klęski żywiołowej... była faktycznie...byłoby to samo, co wprowadzono. Byłoby to samo, co wprowadzenie stanu epidemii – taki sam zakres ograniczeń, ale nakładanych drogą konstytucji, bo konstytucja w art. 233 mówi, jakie ograniczenia praw obywatelskich można nakładać. Nie ma tu obowiązku, nie jest to obligatoryjne – można nakładać. Więc tutaj... Oczywiście ja rozumiem zastrzeżenia – no ale dobrze, trzeba by przecież teraz wybory odroczyć nie wiadomo do kiedy. No, tak mówi konstytucja. Rada Ministrów na okres 30 dni może wprowadzić stan klęski żywiołowej, potem za zgodą parlamentu może przedłużać dowolną ilość razy na dowolne okresy. Ostatecznie, kiedy już*

⁶⁵ Stosownie do art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu.

zniesiony będzie stan klęski żywiołowej, trzeba jeszcze 90 dni odczekać, żeby można było przeprowadzić wybory, bo w trakcie stanu klęski żywiołowej tego czynić nie wolno. Przepisów Ordynacji wyborczej też zmieniać nie wolno. A gdyby nawet odczekano, to Polska by się nie zawaliła. Organy państwa by pracowały, prezydent również by rządził, a wybory można by przeprowadzić rok czy nawet dwa lata później. Biegły ocenił jednoznacznie: Najlepszym byłoby rozstrzygnięcie w postaci właśnie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Z kolei biegły dr hab. Piotr Uziębło podkreślił: „Po pierwsze, mieliśmy do czynienia jednak z sytuacją, gdzie w bardzo istotny sposób ograniczone zostały prawa i wolności jednostki. Kolejne rozporządzenia wydawane w oparciu o tak zwaną ustawę covidową i w oparciu o ustawę o przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych, tak zwaną ustawę epidemiczną, ograniczały te prawa jednostki. W związku z tym logicznym byłoby, aby wprowadzić w Polsce w tym czasie stan klęski żywiołowej, który powodowałby bezcelowość wprowadzania zmian w prawie wyborczym, bo konstytucja jednoznacznie wskazuje, że w takiej sytuacji przedłuża się kadencja organów, które były wybrane, w tym wypadku prezydenta. Tego stanu nie wprowadzono, więc mieliśmy taką sytuację nieco hybrydową, że pojawił się stan najpierw zagrożenia epidemicznego, potem stan epidemii, które dawały możliwość ograniczenia praw i wolności jednostki, wprowadzone na poziomie ustawowym, a miały być doszczegółowione na poziomie rozporządzenia, natomiast nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego, stanu klęski żywiołowej. Czyli pojawił się para stan nadzwyczajny, niemający podstaw konstytucyjnych, co więcej, w którym dochodziło do ograniczeń praw i wolności jednostki, które w daleko idący sposób ograniczały wiele swobód, w tym swobodę na przykład gromadzenia się. Biegły jednoznacznie również wskazywał, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego dawało jedyną legalną podstawę przełożenia wyborów. Podkreślał: Dlatego że w mojej ocenie jeśli nie zaszłaby przesłanka w postaci wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, no to nie było legalnej możliwości przeprowadzenia tych wyborów w takim trybie. Każda zmiana, która byłaby dokonana – tak istotna – wymagałaby jednak spełnienia tych warunków dotyczących ciszy legislacyjnej. Więc wydaje mi się, że potrzebna była wola polityczna. Wola polityczna związana z wprowadzeniem stanu klęski żywiołowej. On by wiele zmienił i ułatwił. Natomiast każde inne działania, które były podejmowane w czasie, w toku procedury wyborczej – one nie powinny w tej procedurze obowiązywać.

Mając na uwadze powyższe, w szczególności opinie powołanych biegłych, w ocenie Komisji wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych było jedyną zgodną z Konstytucją RP formą działania organów administracji rządowej w tej ekstraordynaryjnej sytuacji, a zarazem jedyną możliwością przełożenia wyborów Prezydenta RP. Co również istotne, do przełożenia wyborów wystarczyło wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, w tym przypadku stanu klęski żywiołowej, tylko na obszarze części państwa, co skutkowałoby przełożeniem wyborów w całości. Rząd jednak nie poczynił starań, aby taki stan wprowadzić i postąpić zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP i ustawami. Komisja zauważa, że jeszcze w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów poseł na Sejm RP Michał Szczerba powołał opinię na temat

skutków prawnych wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 232 Konstytucji RP) dla procedury wyborczej uruchomionej postanowieniem Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów po opróżnieniu urzędu Prezydenta RP (art. 128 ust. 2 Konstytucji) sporządzonej 20 maja 2010 r.⁶⁶, w której jasno wskazano: *w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej choćby na części terytorium RP przedterminowe wybory prezydenckie, zarządzane już przez Marszałka Sejmu, nie mogą – na mocy art. 228 ust. 7 Konstytucji – być przeprowadzone, co oznacza ich „zawieszenie”*. Co za tym idzie, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej przynajmniej w jednym województwie z najpoważniejszą sytuacją epidemiczną stanowiłoby podstawę do zmiany terminu wyborów Prezydenta RP na terenie całego kraju, a jednocześnie ograniczałoby ewentualne konsekwencje finansowe dla budżetu państwa.

Jak już wskazano powyżej, w okresie maj–lipiec 2020 r. rozpoczęto znoszenie części wprowadzonych wcześniej przez Radę Ministrów zakazów, ograniczeń i nakazów, względnie zamieniano je na środki o mniej restrykcyjnym charakterze.

W ocenie Komisji, mając na uwadze charakter zakazów, ograniczeń i nakazów wprowadzanych w poszczególnych rozporządzeniach, można uznać, że z dniem 20 czerwca 2020 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, którym uchylono jednocześnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zniesiono nieformalnie wprowadzony stan nadzwyczajny. Zniesiono bowiem najdalej idące zakazy, ograniczenia i nakazy, choć Komisja podkreśla, że nie oznacza to, że zakazy, ograniczenia i nakazy wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. i kolejnymi były legalne. Nadal bowiem obowiązujące zakazy i ograniczenia w istotnym stopniu utrudniały, a w części wręcz uniemożliwiały prowadzenie działalności gospodarczej. Ograniczenia dotyczyły istoty praw i wolności i nadal nie były ustanowione w wymaganej Konstytucją RP formie, tj. w drodze ustawy.

Podsumowując działania faktyczne podejmowane przez Radę Ministrów, stwierdzić należy, że Rada Ministrów oceniając sytuację panującą w okresie od marca do maja 2020 r., stała na stanowisku, iż wirus SARS-CoV-2 powoduje chorobę zakaźną, która zagraża życiu i zdrowiu dużej liczby osób. Jednocześnie zastosowane zostały nadzwyczajne środki w postaci ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Do zwalczania wirusa skierowane zostały specjalistyczne placówki ochrony zdrowia, a także wiele innych instytucji i formacji. Działania te wyczerpywały w pełni przesłanki nakazujące wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.

⁶⁶ Opinia sporządzona 20 maja 2010 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu autorstwa Andrzeja Szmyta, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/099EC57986D01D8FC1258911004C80E8/\\$file/Andrzej%20Szmyt.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/099EC57986D01D8FC1258911004C80E8/$file/Andrzej%20Szmyt.pdf), dostęp dnia 19 czerwca 2024 r.

Co za tym idzie, w ocenie Komisji RM, na czele której stał Prezes RM Mateusz Morawiecki, powinna, uznawszy za konieczne wprowadzenie nadzwyczajnych środków ingerujących w życie społeczne i gospodarcze i uniemożliwiających lub istotnie ograniczających korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności, wprowadzić na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stan nadzwyczajny – klęski żywiołowej o którym stanowi art. 232 w zw. z art. 228 ust. 2 Konstytucji RP w związku z rozprzestrzenianiem się na terenie całego kraju wirusa SARS-CoV-2 i wywołanej nim choroby zakaźnej COVID-19.

Zgodnie z § 15 Regulaminu pracy Rady Ministrów⁶⁷ decyzje podejmowane przez Radę Ministrów zapadają kolegialnie w drodze uzgodnienia. Dopiero gdy to nie jest możliwe, Prezes RM może zarządzić głosowanie nad przedłożonym przez niego projektem. Decyzja zapada wówczas zwykłą większością głosów obecnych członków, a w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Prezesa RM. Członek Rady Ministrów może do protokołu złożyć stanowisko odrębne. Zważyć należy, iż Premier obecnie traktowany jest jako kierujący Radą Ministrów⁶⁸, merytoryczne zaś, a nie jedynie organizacyjne, kierowanie Radą Ministrów przejawia się przede wszystkim w jego pozycji w stosunku do pozostałych członków rządu (funkcja koordynacyjno-kontrolna) oraz nałożeniu nań konstytucyjnego obowiązku w zakresie zapewnienia wykonania polityki Rady Ministrów oraz określania sposobów jej wykonywania (art. 148 pkt 4 i 5 Konstytucji RP). Nadzorowanym przez siebie centralnym organom administracyjnym Prezes RM może więc wydawać wiążące wytyczne i polecenia. W doktrynie prezentowany jest również pogląd, że w kontekście szerokiego zakresu uprawnień Premiera, w których zawiera się jego realna władza polityczna w stosunku do całej Rady Ministrów, jak i poszczególnych jej członków, obecna Konstytucja RP kreuje niejako Prezesa Rady Ministrów jako czwarty podmiot ustrojowy w systemie sprawowania władzy państwowej⁶⁹. Jak się wydaje zatem, wraz ze wzmocnieniem pozycji szefa polskiego rządu w stosunku do pozostałych członków jego gabinetu powinno nastąpić rozszerzenie zakresu jego odpowiedzialności – oczywiście jednak tylko w zakresie kompetencji przyznanych przez przepisy ustawy zasadniczej. Stąd też, pozostając w zgodzie z zasadą indywidualizacji winy, w tym przypadku Premier mógłby jedynie odpowiadać w kontekście uregulowań art. 148 pkt 2 i 5 Konstytucji RP, które przypisują mu kierowniczą rolę w pracach Rady Ministrów i zobowiązują go do koordynowania i kontroli prac członków rządu⁷⁰.

⁶⁷ Por. uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

⁶⁸ Zdaniem P. Winczorka premier jest rzeczywistym kierownikiem Rady Ministrów. Por.: *idem*, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 195. Podobnie sądzą: S. Patyra, *Prawoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 87; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 595; J. Jagielski, *Administracja centralna* (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 168.

⁶⁹ Por. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)* (w:) red. W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, Lublin 1998, s. 75.

⁷⁰ Monika Kowalska, *Kolegialność działań Rady Ministrów a odpowiedzialność konstytucyjna jej członków w ocenie polskiej doktryny*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2017, v. 2.

Jednocześnie wydaje się, że Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie przyjął pogląd odmienny. W wyroku z 6 stycznia 1999 r.⁷¹ SN uznał, że niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy (art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 w zw. z art. 92 Konstytucji RP) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny. Wydaje się zatem, iż Sąd Najwyższy przyjął, że zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej może obejmować nie tylko zaniechanie skutkujące naruszeniem konstytucyjnych czy ustawowych obowiązków przez organ o charakterze monokratycznym, ale również i przez działający *in gremio* organ państwa, którego członkowie podlegają jurysdykcji Trybunału Stanu. Tym samym uznanie beczynności Rady Ministrów za delikt konstytucyjny, zdaniem sądu, winno stanowić niejako podstawę do wszczęcia procedury egzekwowania solidarnej odpowiedzialności konstytucyjnej wobec jej członków, partycypujących *ex lege* w tym zaniechaniu, skutkującym niewywiązaniem się z nałożonego nań obowiązku konstytucyjno-ustawowego⁷². Stojąc jednak w opozycji do stanowiska zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy, większość konstytucjonalistów stwierdziła, że kwalifikacja przedmiotowa odpowiedzialności konstytucyjnej nie przesądza jeszcze automatycznie o łącznej odpowiedzialności Rady Ministrów⁷³. Stanowisko o odpowiedzialności indywidualnej Prezesa Rady Ministrów zdaje się przeważać, jednak nie należy wykluczać odpowiedzialności pozostałych członków Rady Ministrów.

W omawianym aspekcie szczególnego rozważenia wymaga więc odpowiedzialność ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji, którym w analizowanym okresie był Minister Mariusz Kamiński. W ocenie Komisji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaniechał podjęcia czynności zmierzających do wprowadzenia przez Radę Ministrów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu klęski żywiołowej w związku z rozprzestrzenianiem się na terenie całego kraju wirusa SARS-CoV-2 i wywołanej nim choroby zakaźnej COVID-19, podczas gdy w ocenie Komisji, to właśnie minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji jest organem właściwym do stwierdzenia konieczności wydania rozporządzenia dotyczącego wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

To bowiem minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej kieruje działem administracji publicznej, który obejmuje sprawy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych

⁷¹ Wyrok SN z 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 639.

⁷² Monika Kowalska, *Kolegialność działań Rady Ministrów a odpowiedzialność konstytucyjna jej członków w ocenie polskiej doktryny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, v. 2.

⁷³ Zob. W. Kręcisz, *Glosa glosy do wyroku Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1999 r. (sygn. akt III RN 108/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4 (33), s. 226–234; A. Wasilewski, *List do redakcji w sprawie glosy do wyroku Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1999 r. (sygn. akt III RN 108/98 – OSNAPiUS 1999, nr 20, poz. 639)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2 (37), s. 263–265; R. Mojak, *Parlament a Rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 608–609.

i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, a także kieruje działem spraw wewnętrznych, który stosownie do art. 29 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy obejmuje sprawy zarządzania kryzysowego. Stosownie zaś do art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej i art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów w ramach przyznanych kompetencji to właściwy minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, to właściwy minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

IX. SPROWADZENIE NIEBEZPIECZEŃSTWA DLA ŻYCIA LUB ZDROWIA WIELU OSÓB W ZWIĄZKU Z DZIAŁANAMI PODJĘTYMI W CELU PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

Przed podjęciem decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz BPRM.4820.2.4.2020 Prezes RM Mateusz Morawiecki, jak sam zeznał przed Komisją, prowadził czasem nawet kilka razy dziennie rozmowy na ten temat z ówczesnym Ministrem Zdrowia Łukaszem Szumowskim (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 16 maja 2024 r.).

Fakt prowadzenia takich rozmów potwierdził również były Szef KPRM Michał Dworczyk w czasie przesłuchania w dniu 13 lutego 2024 r.: *Na pewno były takie konsultacje prowadzone przez premiera z ministrem zdrowia.*

W okresie podejmowania decyzji politycznej o przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego doszło również do spotkania, w którym brał udział Prezes RM Mateusz Morawiecki, Minister Zdrowia Łukasz Szumowski i Wicepremier Jarosław Gowin. W trakcie jego trwania Minister Zdrowia Łukasz Szumowski wypowiadał się krytycznie o pomysłе przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym. Jak zeznał Jarosław Gowin: *Ustaliliśmy wtedy we trzech, że będziemy robić wszystko, żeby zapobiec tym wyborom* (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.).

Minister Zdrowia Łukasz Szumowski miał pierwotnie negatywne nastawienie względem pomysłu przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym: *Z całą pewnością Łukasz Szumowski zmienił zdanie, ponieważ na początku przekonywał mnie i także premiera Morawieckiego, że nie należy, że należy w ogóle odłożyć wybory prezydenckie w przyszłość, a wybory korespondencyjne nie gwarantują bezpieczeństwa z punktu widzenia epidemiologicznego* (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.).

Podczas przesłuchania w dniu 9 stycznia 2024 r. świadek Jarosław Gowin podkreślił, że stanowisko Prezesa RM i Ministra Zdrowia w zakresie wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym uległo zmianie: *Po kilku dniach i po rozmowie z Jarosławem Kaczyńskim pan premier Morawiecki poinformował mnie, że, jak się wyraził, Jarosław nalega na przeprowadzenie tych wyborów, i od tej pory Mateusz Morawiecki już konsekwentnie działał na rzecz przeprowadzenia wyborów kopertowych. Pan minister Łukasz Szumowski przez parę tygodni wahał się, po paru tygodniach wydał opinię przyzwalającą na wybory kopertowe.*

Pomimo pierwotnych deklaracji w dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes RM w drodze decyzji administracyjnych polecił PP SA i PWPW SA podjęcie i realizację niezbędnych czynności

zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

W czasie konferencji prasowej w dniu 17 kwietnia 2020 r. Minister Zdrowia Łukasz Szumowski oświadczył: *Moje rekomendacje przeprowadzenia wyborów prezydenckich w tradycyjnej formie, gdzie wszyscy idziemy do urn, spotykamy się w lokalach wyborczych, są możliwe najwcześniej w sposób bezpieczny za dwa lata – i taka jest moja rekomendacja. Jeżeli ugrupowania polityczne nie zgodzą się na taką formułę, takie rozwiązanie, wtedy jedyną formą bezpieczną przeprowadzenia wyborów prezydenckich są wybory korespondencyjne. (...) Wszelkie dane medyczne mówią, że nie ma lepszych lub gorszych terminów, miesięcy na przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych z punktu widzenia medycznego*⁷⁴.

Pismem z tego samego dnia adresowanym do Prezesa RM Minister Zdrowia zarekomendował – w przypadku braku uzyskania zgody politycznej, aby przełożyć wybory prezydenckie do 2022 r. – przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w formie korespondencyjnej (vide: pismo Ministra Zdrowia z dnia 17 kwietnia 2020 r., znak: MI.07.5.2020).

Jednocześnie w czasie przesłuchania w charakterze świadka w dniu 16 kwietnia 2024 r. Łukasz Szumowski wskazał: *Nie rekomendowałem przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych 10 maja. W ogóle to jest istotne. 10 maja podaje pan jako datę. Ja w ogóle się tym... nie zajmowałem się datą ani strukturą...* (vide: zeznania Łukasza Szumowskiego z dnia 16 kwietnia 2024 r.).

W ocenie specjalistów wprowadzenie takich obostrzeń jak zakaz wchodzenia do lasu mogło słuszenie jawić się jako działanie nadmiarowe, ale jednocześnie pozwoliło na utrzymanie stosunkowo niskiego poziomu stabilności zachorowań (vide: zeznania Roberta Flisiaka z dnia 9 stycznia 2024 r.). Okres kwiecień–maj 2020 r. stanowił okres stabilnego występowania zakażeń COVID-19 w Polsce. Liczba zarejestrowanych zachorowań w tym przedziale czasowym wynosiła każdego dnia od 250 do 590 przypadków (vide: zeznania Roberta Flisiaka z dnia 9 stycznia 2024 r.).

Według danych dostępnych w czasie prac legislacyjnych nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów koronawirusy mogły przetrwać na zanieczyszczonych powierzchniach papierowych nawet przez okres kilku dni. Z uwagi na kwestie techniczne dezynfekcja pakietów wyborczych oraz ich zawartości mogła być utrudniona lub wręcz niemożliwa. Z uwagi na konieczność przebywania od 3 do 45 osób w jednym pomieszczeniu przez dłuższy czas w ramach prac obwodowych komisji wyborczych występowało bardzo duże ryzyko przeniesienia zakażeń

⁷⁴ Zob. <https://tvn24.pl/polska/lukasz-szumowski-przedstawil-zalecenia-w-sprawie-wyborow-prezydenckich-st4558262>, dostęp dnia 27 czerwca 2024 r.

SARS-CoV-2 w przypadkach, w których jeden z członków takiej komisji byłby już zakażony (vide: opinia Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych z dnia 20 kwietnia 2020 r.).

Pismami z dnia 17 kwietnia 2020 r. Główny Inspektor Sanitarny zwrócił się do Prezesa Sieci Badawczej Łukasiewicz, Dyrektora Centrum Papiernictwa i Poligrafii Politechniki Łódzkiej oraz Dyrektora Instytutu Materiałoznawstwa Tekstyliów i Kompozytów Polimerowych Politechniki Łódzkiej z prośbą o przedstawienie stanowiska eksperckiego w sprawie przeprowadzenia analizy bezpieczeństwa epidemiologicznego procesu wyborów powszechnych na Prezydenta RP.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2020 r. Minister AP został poinformowany przez Głównego Inspektora Sanitarnego, że prognozowana liczba zakażeń na dzień 10 maja 2020 r. w optymistycznym wariantcie założonego modelu mogła wynieść między 15 a 20 tys. osób, liczba osób kwarantannowanych poniżej 100 tys., zaś liczba osób izolowanych 4 tys.

Projekt rekomendacji Głównego Inspektoratu Sanitarnego dla MZ dotyczących bezpieczeństwa wyborów korespondencyjnych został opracowany w dniu 24 kwietnia 2020 r. Z kolei informację dotyczącą bezpieczeństwa projektowanych wyborów korespondencyjnych, przygotowaną w oparciu i w uzgodnieniu z naukowo-badawczymi instytucjami eksperckimi (1. Wyposażenie w środki ochrony osobistej; 2. Zalecenia dotyczące pracy komisji wyborczej), Główny Inspektor Sanitarny przesłał do Ministra Zdrowia dopiero 3 maja 2020 r., co mogło nie zapewnić organom dostatecznej ilości czasu, aby dostosować działalność komisji do tych rekomendacji na dzień 10 maja 2020 r.

Zgodnie ze stanowiskiem Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych w ówczesnej sytuacji epidemiologicznej w związku z pandemią COVID-19 założenia przyjęte w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów nie zapewniały ochrony przed zakażeniem zarówno członkom obwodowych komisji wyborczych, osobom głosującym, jak i zapewniającym obsługę techniczną wyborów. Przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP na podstawie założeń tej ustawy niosło w ocenie Komisji ryzyko nasilenia rozprzestrzeniania się zakażeń COVID-19.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli. W doktrynie wskazuje się, że pod pojęciem bezpieczeństwa w świetle tego przepisu należy rozumieć szeroko stan dający poczucie bezpieczeństwa i stabilności oraz gwarancji jego ochrony*⁷⁵. Z kolei art. 68 ust. 4 Konstytucji RP nakłada na państwo obowiązek zwalczania chorób epidemicznych.

⁷⁵ L. Bosek, M. Safjan (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I–II, Warszawa 2016.

Warto jednak zauważyć, że w piśmiennictwie wskazuje się, iż art. 68 ust. 4 Konstytucji RP precyzuje wyraźnie treść obowiązków władzy publicznej w ochronie zdrowia, ograniczając swobodę ustawodawcy w kształtowaniu systemu ochrony zdrowia⁷⁶. Co za tym idzie, stosownie do przepisów Konstytucji RP na organach władzy publicznej spoczywa definitywny obowiązek zwalczania chorób zakaźnych. Przedmiotem ochrony konstytucyjnej pozostaje bowiem zdrowie publiczne⁷⁷. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2023 r. (sygn. akt II OSK 717/20⁷⁸) wskazał, że na organach spoczywa wymóg rozpoznawania i zapobiegania chorobom epidemicznym jako najistotniejszemu zagrożeniu zdrowia zbiorowości ludzi – stanowiącego dobro publiczne.

Stosownie do art. 165 § 1 pkt 1 k.k. penalizacji podlega sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób powodujące zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie choroby zakaźnej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że pod pojęciem „sprowadzenie” należy rozumieć dowolne zachowanie się sprawcy obejmujące zarówno działanie, jak i zaniechanie (gdy na sprawcy ciążył prawny szczególny obowiązek zapobieżenia skutkowi)⁷⁹.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2020 r. (sygn. akt V KK 478/19⁸⁰) wyjaśnił, że dla realizacji znamion czynu zabronionego z art. 165 § k.k. musi wystąpić skutek w postaci narażenia na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób. Skutkiem jest nie tylko samo zdarzenie, które zostało wymienione w tym przepisie, ale także stan niebezpieczeństwa powszechnego wywołany zachowaniem sprawcy. Brak ujawnionych konkretnych skutków dla zdrowia lub życia nie jest równoznaczny z brakiem skutku w postaci narażenia na niebezpieczeństwo. Niebezpieczeństwo to bowiem nie musi mieć charakteru bezpośredniego, ale powinno być realne i konkretne. Nie istnieje konieczność wystąpienia związku pomiędzy jego sprowadzeniem a nieuchronnością zaistnienia zdarzenia, którego zagrożenie sprawca miał sprowadzić.

Pod pojęciem zagrożenia epidemiologicznego należy rozumieć taką sytuację, w której wystąpiły warunki do ziszczenia się niebezpieczeństwa szerzenia się choroby zakaźnej, której zasięg i skala mogą być trudne do oszacowania z góry⁸¹.

W piśmiennictwie wskazuje się, że z medycznego punktu widzenia COVID-19, wywołany przez wirusa SARS-CoV-2, stanowi ostrą chorobę zakaźną układu oddechowego powodującą uszkodzenie płuc i mogącą przyczynić się do wystąpienia niewydolności oddechowej, a w rezultacie śmierci. Ponadto niektóre przypadki COVID-19 mogą wiązać się z ostrą niewydolnością

⁷⁶ L. Bosek, M. Safjan (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I–II, Warszawa 2016.

⁷⁷ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.

⁷⁸ Legalis, nr 2905559.

⁷⁹ M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Komentarz*, t. I–III, Warszawa 2023.

⁸⁰ Legalis, nr 2533024.

⁸¹ A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024.

serca, uszkodzeniem nerek lub innych organów, a nawet sepsą. W związku z tym spowodowanie niebezpieczeństwa zarażenia się wirusem SARS-CoV-2 przez wiele osób spowodowało niebezpieczeństwo dla ich zdrowia i życia⁸².

W obliczu ogólnie dostępnych statystyk zakażeń SARS-CoV-2 oraz ogłoszonego rozporządzeniem Ministra Zdrowia stanu epidemiologicznego, a następnie stanu epidemii organy administracji rządowej podejmujące działania mające na celu skuteczne przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. miały świadomość, że swoim postępowaniem mogły spowodować niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia obywateli. W szczególności Prezes RM Mateusz Morawiecki, wydając w dniu 16 kwietnia 2020 r. decyzje BPRM.4820.2.3.2020 oraz BPRM.4820.2.4.2020, powinien mieć świadomość, że przeprowadzenie wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. mogło wiązać się z ryzykiem spowodowania niebezpieczeństwa zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w szczególności członków obwodowych komisji wyborczych, ale również samych osób głosujących oraz osób zapewniających obsługę techniczną wyborów. Istotna dla oceny, czy mogło dojść do wypełnienia znamion występków karalnych przygotowania do spowodowania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób, jest kwestia m.in. samej organizacji zarówno sposobu oddawania głosu, jak i organizacji prac obwodowych komisji wyborczych w warunkach stanu epidemii, a w szczególności – czy członkowie obwodowych komisji wyborczych faktycznie mieli przebywać jednym pomieszczeniu w liczbie od 3 do 45 osób i czy za brak zapewnienia właściwych warunków sanitarnych w stanie epidemii można przypisać odpowiedzialność Prezesowi RM z poziomu polecenia organizacji wyborów korespondencyjnych.

W ocenie Komisji przeprowadzenie wyborów w dniu 10 maja 2020 r. przy wadliwej ich organizacji w zakresie zapewnienia właściwych warunków sanitarnych w stanie epidemii może zostać zakwalifikowane jako spowodowanie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób powodujące zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie się choroby zakaźnej w rozumieniu art. 165 §1 pkt 1 k.k.

Jeżeliby uznać, że Minister Zdrowia udzielił Prezesowi RM pozytywnej rekomendacji w sprawie przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, to w ocenie Komisji Minister Zdrowia Łukasz Szumowski mógł nie dochować ciążących na nim konstytucyjnych obowiązków. W ocenie Komisji naruszeniem art. 68 ust. 4 Konstytucji RP jest bowiem nie tylko wydanie stwarzających choćby minimalne ryzyko nasilenia rozprzestrzenienia się COVID-19 decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., ale także wydanie pozytywnej rekomendacji w sprawie przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

⁸² B. Gadecki, *Kodeks karny. Art. 1–316. Komentarz*, Warszawa 2023.

X. OCENA DZIAŁAŃ PREZESA RADY MINISTRÓW ORAZ KPRM W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

1. Ustalenia faktyczne

W dniach 8–9 kwietnia 2020 r. Prezes RM Mateusz Morawiecki polecił Szefowi KPRM przygotowanie projektów decyzji polecających PP SA i PWPW SA podjęcie niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, co wprost potwierdził Szef KPRM Michał Dworczyk, zeznając przed Komisją: (...) *pan prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki zlecił mi przygotowanie projektów decyzji. Było to, tak jak wspomniałem, chyba 8 czy 9 kwietnia.* (vide: zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 lutego 2024 r.)

Mimo to projekty decyzji polecających PP SA i PWPW SA podjęcie i realizację czynności związanych z wyborami Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego zostały faktycznie przygotowane w MAP. Szef KPRM Michał Dworczyk, Prezes RM Mateusz Morawiecki oraz Minister AP Jacek Sasin tłumaczyli to podziałem zadań pomiędzy poszczególnymi działami administracji rządowej i nadzorem właścicielskim sprawowanym nad PP SA przez MAP (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 22 maja 2024 r., zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 lutego 2020 r., zeznania Jacka Sasina). Świadkowie nie wyjaśnili, kto zadecydował o takim podziale czynności i zadań związanych z planowanymi wyborami prezydenckimi, jednak jak wskazał Prezes PG RP Mariusz Haładyj w wiadomości e-mail wysłanej do Szefa KPRM Michała Dworczyka: *Jeszcze tak poza protokołem, myślę, że argumentem w rozmowie może być to, że – z tego co wiem – to MAP nalegało na wydanie decyzji (polecenia przez Premiera), a projekty porozumień (w tym treść polecenia) nie zostały przygotowane przez KPRM. Więc to może być argument pozaprawny, ale relacyjny, zachęcający do wspólnego rozwiązania tego supła.* (vide: wiadomość e-mail Mariusza Haładyja do Michała Dworczyka z dnia 25 czerwca 2020 r., godz. 15:50)

W ocenie Komisji to właśnie MAP mógł być organem nalegającym na wydanie decyzji przez Prezesa RM, jak wskazał Prezes PG RP. Znajduje to logiczne uzasadnienie w motywach wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., które w związku z brakiem przepisów prawa powszechnie obowiązującego miały dawać podstawy prawne dla PP i PWPW do podjęcia czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego dnia 10 maja 2020 r. Prowadzą do tego wniosku również zeznania byłych członków zarządu PP SA, Grzegorza Kurdziela i Przemysława Sypniewskiego, którzy relacjonowali spotkanie w MAP z Wiceministrem Arturem Soboniem w dniu 14 kwietnia 2020 r. i przyznali, że domagali się, aby określić formalnie podstawę prawną dla ich działań w szczególności, jak zeznał Przemysław Sypniewski: *Wrócił (Wiceminister AP Artur Soboń – przyp. własny) od pana premiera Sasina*

i przekazał informację, że pan premier Sasin prosi zarząd poczty, aby podjął się tego zadania w oparciu o ryzyko biznesowe. Pamiętam dokładnie te słowa, ponieważ wydały mi się one bardzo irracjonalne. (...) Wówczas pan prezes Kurdziel ponownie odmówił wykonania takiej decyzji. Powiedział, że na podstawie tego typu polecenia on nie podejmie żadnych działań. Wówczas pan minister Soboń powiedział, że w takim razie on spróbuje jeszcze raz porozmawiać z premierem Sasinem. I wyszedł ponownie. Wrócił także po jakimś okresie czasu i wówczas powiedział, że... przekazał panu prezesowi Kurdzielowi, że pan premier Sasin poinformował go, że będzie wydane rozporządzenie premiera nakazujące poczcie przygotowanie wyborów w trybie korespondencyjnym, a Ministerstwo Aktywów Państwowych podpisze z pocztą umowę na wykonanie takiego zadania. (vide: zeznania Przemysława Sypniewskiego; zeznania Grzegorza Kurdziela)

Projekt decyzji dotyczącej PP SA został przesłany pocztą elektroniczną przez Dyrektora Departamentu Prawnego MAP Grzegorza Dostatniego w dniu 10 kwietnia 2020 r. do Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM Magdaleny Przybysz. W treści wiadomości e-mail przekazano *prośbę o przedstawienie Min. M. Dworczykowi. Min. T. Szczegielniak ma rozmawiać w tej sprawie z Min. M. Dworczykiem. Projekt decyzji zakładał polecenie PP SA podjęcie niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych.* (vide: wiadomość e-mail Grzegorza Dostatniego do Magdaleny Przybysz z dnia 10 kwietnia 2020 r., godz. 16:28)

Po wpływie przygotowanego przez MAP projektu decyzji w sprawie wydania polecenia PP SA Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM Magdalena Przybysz w dniu 10 kwietnia 2020 r. przesłała pocztą elektroniczną ww. projekt do Prezesa Prokuraturii Generalnej RP Mariusza Haładyja, który tego samego dnia przekazał Magdalenie Przybysz pocztą elektroniczną analizę prawną PG RP odnośnie do dopuszczalności i zasadności wydania tej decyzji (vide: wiadomość e-mail Magdaleny Przybysz do Mariusza Haładyja z dnia 10 kwietnia 2020 r., godz. 17:17)

Prezes PG RP przesłał analizę przygotowaną przez PG do Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM w dniu 10 kwietnia 2020 r. Opinia negatywnie odnosiła się do planów wydania przez Prezesa RM na podstawie art. 11 ustawy antycovidowej polecenia nakładającego na PP SA obowiązek wykonania czynności związanych z organizacją wyborów prezydenckich. Wskazywała, że: *Polecenie wydane na podstawie art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 jest, w naszej ocenie, zbędne, a w sensie formalnym pozbawione podstawy prawnej. (...) Ustawa (tj. ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów – przyp. własny) nie zawiera jakiegokolwiek upoważnienia/kompetencji dla Prezesa RM w zakresie wydawania rozporządzeń lub innych aktów o charakterze władczym (...). Również w obecnym stanie prawnym, tj. przed wejściem w życie Ustawy o wyborach wydanie polecenia nie jest, jak się wydaje, możliwe. Nie jest bowiem spełniona przesłanka wydania polecenia, o której mowa w art.*

11 ust. 2 ustawy o COVID-10, tj. *cel polegający na przeciwdziałaniu COVID-19, skoro głosowanie korespondencyjne w sposób powszechny nie jest jeszcze prawnie dopuszczalne*. (vide: wiadomość e-mail Mariusza Haładyja do Magdaleny Przybysz z dnia 10 kwietnia 2020 r., godz. 22:43, wraz z załącznikiem)

Opinię w sprawie tych decyzji przygotował również Departament Prawny KPRM kierowany przez Magdalenę Przybysz. W opinii tej wskazano na *brak podstaw do wydania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej polegającej na poleceniu spółce PP SA przeprowadzenia de facto wyborów powszechnych na podstawie art. 11 ust. 2 tzw. specustawy*. Podniesiono m.in., że polecenia wydawane w trybie art. 11 ust. 2 mogą co do zasady dotyczyć realizacji działań o charakterze medycznym lub okołomedycznym, nie zaś działań jedynie luźno związanych z zakresem przedmiotowym ustawy. Wskazano również, iż właściwymi do ewentualnego zastosowania aktami prawnymi nie są specustawy dotyczące COVID-19, ale Kodeks wyborczy oraz specustawy „wyborcze” (w szczególności należy wziąć pod uwagę, że specustawa „wyborcza” jest nadal w trakcie procesu legislacyjnego (...)). Przedstawiono także alternatywne formy działania, potencjalne konsekwencje dla Prezesa RM związane z wydaniem decyzji (w tym ryzyko związane z odpowiedzialnością konstytucyjną), możliwe działania odwoławcze na gruncie k.p.a. wobec ewentualnej decyzji.

W dniu 11 kwietnia 2020 r. Magdalena Przybysz przesłała drogą e-mailową do Szefa KPRM Michała Dworczyka ww. opinie Departamentu Prawnego KPRM i Prokuraturii Generalnej RP (vide: wiadomość e-mail Magdaleny Przybysz do Michała Dworczyka z dnia 11 kwietnia 2020 r., godz. 7:37, wraz z załącznikiem)

W dniu 13 kwietnia 2020 r. Magdalena Przybysz przesłała do Szefa KPRM Michała Dworczyka uzupełnione stanowisko w sprawie polecenia Poczcie Polskiej SA przeprowadzenia wyborów w oparciu o art. 11 ust. 2 specustawy (vide: wiadomość e-mail Magdaleny Przybysz do Michała Dworczyka z dnia 13 kwietnia 2020 r., wraz z załącznikiem)

Projekt decyzji dotyczącej PWPW SA również przygotowało MAP, chociaż nadzór właścicielski nad tą spółką sprawowało MSWiA. Projekt został przesłany pocztą elektroniczną do Magdaleny Przybysz przez Dyrektora Departamentu Prawnego MAP Grzegorza Dostatniego w dniu 14 kwietnia 2020 r. z prośbą o przedstawienie Szefowi KPRM Michałowi Dworczykowi. Projekt przewidywał następujące polecenie dla PWPW SA: *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.* (vide: wiadomość e-mail Grzegorza Dostatniego do Magdaleny Przybysz z dnia 14 kwietnia 2020 r., godz. 20:03)

Kolejne projekty decyzji dot. polecenia dla PP SA i PWPW SA Podsekretarz Stanu w MAP Tomasz Szczegielniak przesłał do Szefa KPRM Michała Dworczyka w dniu 15 kwietnia 2020 r. Obydwa projekty dotyczyły realizacji zadań do *przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.* (vide: wiadomość e-mail Tomasza Szczegielniaka do Michała Dworczyka z dnia 15 kwietnia 2020 r., godz. 14:54, wraz z załącznikami)

Szef KPRM przesłał ww. wersje projektów decyzji do Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM. (vide: wiadomość e-mail Michała Dworczyka do Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 09:19)

W dniu 16 kwietnia 2020 r. Michał Frączkiewicz (pracownik Departamentu Prawnego KPRM) w e-mailu do Magdaleny Przybysz wskazał, że: *Nie trzymają naszego wzoru, ale to drobiazg. Problemem jest to że nigdzie nie ma w nich wskazanego że to minister zawiera umowę = ryzyko twierdzenia, że skoro PRM nikogo nie wskazał to on będzie sam zawierał umowę. Jest tylko wskazanie, że finansowanie z części ministra, ale to nie to samo. Brakuje wskazania wprost kto zawiera umowę. Nasz projekt niczym się w zasadzie nie różni poza tym wskazaniem – dlatego jeśli już musi być taka decyzja to w naszej wersji, a nie MAP.* (vide: wiadomość e-mail Michała Frączkiewicza do Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 09:52)

Poza ww. uwagą Departament Prawny KPRM nie sporządzał odrębnej analizy przed wydaniem decyzji znak BPRM.4820.2.4.2020 skierowanej do PWPW SA.

W dniu 16 kwietnia 2020 r. Dyktor Departamentu Prawnego KPRM Magdalena Przybysz przesłała ponownie do Prezesa PG RP Mariusza Haładyja projekty decyzji dla PP SA i PWPW SA dotyczące *realizacji niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym.* (vide: wiadomość e-mail Magdaleny Przybysz do Mariusza Haładyja z dnia 16 kwietnia, godz. 09:54) W odpowiedzi PG RP podtrzymała w całości swoje dotychczasowe stanowisko co do meritum oraz przesłała poprawki o charakterze formalnym na teście (vide: wiadomość e-mail Luizy Modzelewskiej do Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 11:16)

Jeszcze w dniu 14 kwietnia 2020 r. Prezes PG Mariusz Haładyj w korespondencji e-mail do Szefa KPRM Michała Dworczyka wskazał: *Nie ma podstaw prawnych do wydania decyzji na podstawie art. 11 ustawy o COVID przez Prezesa RM w stosunku do PP z dwóch powodów:*

- *z uwagi na brak przesłanki przeciwdziałania COVID skoro głosowanie korespondencyjne w sposób powszechny nie jest obecnie prawnie dopuszczalne,*
- *na podstawie art. 11 ust. 2 Premier RM może wydać polecenia jedynie wobec innych osób prawnych niż państwowe osoby prawne jaką jest Poczta Polska. Państwowej osobie prawnej polecenie może wydać wojewoda na podstawie art. 11 ust. 1 (...).*

Z uwagi na ewidentne (rażące) wady prawne polecenia, spółce (zarządcy) postawić można byłoby bowiem zarzut niepodjęcia działań służących do podważenia decyzji i wyeliminowania jej z obrotu prawnego jako błędnie nakładające na spółkę obowiązek. Trzeba bowiem uznać, że zarząd ma obowiązek chronić spółkę przed nałożeniem na nią obowiązku jeżeli nie istnieje do tego podstawa prawna. (...) Dodatkowo polecenie może być potencjalnie wykorzystane jako wymierny dowód na ingerencję władzy wykonawczej w organizację i przebieg wyborów, w sposób do którego nie daje podstaw ani Kodeks wyborczy ani Ustawa o wyborach. (...) Z punktu widzenia skuteczności głównego procesu (tj. przeprowadzenia wyborów) decyzja Prezesa RM nie przynosi zatem realnych korzyści, także nzd Poczcie Polskiej, a rodzi ryzyka zarówno prawne jak i polityczne). (vide: wiadomość e-mail Mariusza Haładyja z dnia 14 kwietnia 2020 r., godz. 11:55, wraz z załącznikiem)

W dniu 16 kwietnia 2020 r. p. Magdalena Przybysz przesłała do Szefa KPRM projekty decyzji i upoważnień dla ministrów w treści e-maila, wskazując: *Michał, w nawiązaniu do rozmowy telefonicznej w załączeniu projekty decyzji i upoważnień dla ministrów. Jednocześnie podtrzymuję w całości stanowisko z opinii przesłanej do Ciebie mailem oraz wyważone w trakcie rozmowy telefonicznej (w tym w zakresie związanym z dyscypliną finansów publicznych w szczególności co do działań zlecanych PWPW).* Departament Prawny KPRM tuż przed podpisaniem decyzji przez Prezesa RM podtrzymał więc swoją negatywną ocenę prawną, podobnie jak Prokuratoria Generalna RP.

Ostateczne wersje projektów decyzji przesłał Michał Frączkiewicz w dniu 16 kwietnia 2020 r. godz. 12:54 wraz z wiadomością e-mail o treści: *zgodnie z poleceniem wysyłam w załączeniu decyzje zawierające w sobie również akapit o wyznaczeniu ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy. Projekty uwzględniają również ostatnie ustalenia telefoniczne z Panem Ministrem M. Dworczykiem).* (vide: wiadomość e-mail Michała Frączkiewicza do Igi Piątek z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 12:54)

Ostateczna treść decyzji z 16 kwietnia 2020 r. była wynikiem rozmów i uzgodnień pomiędzy MAP i KPRM, w szczególności pomiędzy ich departamentami prawnymi oraz pomiędzy KPRM a PG RP. Główna zmiana wprowadzona przez Departament Prawny KPRM dotyczyła przedmiotu polecenia oraz wyznaczeniu ministrów odpowiedzialnych za zawarcie umów z PP SA i PWPW SA. Pierwotny projekt przygotowany przez MAP przewidywał następujące polecenie dla PP SA: *realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych.* Ostateczna wersja decyzji BPRM.4820.2.3.2020 polecała zaś Poczcie Polskiej SA *realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta*

Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów kadrowych.

Decyzja BPRM.4820.2.3.2020 została wysłana do PP SA drogą e-mailową w dniu 16 kwietnia 2020 r., godz. 14:42 (vide: wiadomość e-mail Katarzyny Grzegorczyk z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 14:42).

Decyzja BPRM.4820.2.4.2020 została wysłana do PWPW SA drogą e-mailową w dniu 16 kwietnia 2020 r., godz. 15:07 (vide: wiadomość e-mail Katarzyny Grzegorczyk z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 15:07).

Podstawa prawna wszystkich projektów decyzji oraz decyzji ostatecznych z 16 kwietnia 2020 r. była ta sama.

W ocenie Komisji na podstawie zebranego materiału dowodowego stwierdzić należy, że o ile w KPRM przygotowano finalne wersje decyzji i o ile to Prezes RM wydał decyzję z 16 kwietnia 2020 r., o tyle koncepcja przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego i to, jak te wybory korespondencyjne należy przygotować i przeprowadzić, powstała poza KPRM (por. np. zeznania Michała Dworczyka z dnia 13 lutego 2024 r., zeznania Adama Bielana, zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 16 maja 2024 r. oraz z dnia 22 maja 2024 r., zeznania Jarosława Kaczyńskiego z dnia 24 kwietnia 2020 r.).

Dyskusje polityczne odnośnie do wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r., w szczególności formy przeprowadzenia tych wyborów, były prowadzone w ścisłym kierownictwie PiS, a ostateczną decyzję w tym zakresie podjął Jarosław Kaczyński. Jak sam stwierdził Prezes PiS, była to jego *osobista decyzja*. (vide: wywiad Jarosława Kaczyńskiego dla tygodnika „Sieci”, wydanie z 24 maja 2021 r.; zeznania Jarosława Kaczyńskiego z dnia 24 maja 2020 r.)

Dowody zebrane przez Komisję, w szczególności wiadomości e-mail pochodzące z okresu już po wydaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., jak również zeznania świadków, którzy unikali odpowiedzi na pytania odnoszące się do wykonywania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. przez Ministra MAP i Ministra MSWiA, w ocenie Komisji prowadzą do wniosku, że Prezes RM w dniu wydawania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. nie zakładał, że ministrowie z rządu nie wykonają jego poleceń (w tej części, w jakiej decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. nakładały na nich zadania), zaś niewykonanie tych decyzji przez Ministra AP Jacka Sasina i Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego było działaniem przemyślanym i celowym, mającym na celu ograniczenie ich odpowiedzialności za ewentualne konsekwencje, co zrodziło nieporozumienia pomiędzy KPRM a MAP i MSWiA, a także problemy związane z pokryciem kosztów poniesionych przez PP i PWPW w związku z wykonaniem decyzji. Jak zeznał przed Komisją Wicepremier Jarosław Gowin:

W Ministerstwie Aktywów Państwowych była świadomość, że podpisanie tej umowy nie ma podstaw prawnych i w związku z tym przerzucono ciężar odpowiedzialności na premiera Morawieckiego. (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 10 stycznia 2024 r.; wiadomość e-mail Mariusza Haładyja do Michała Dworczyka z dnia 25 czerwca 2020 r., godz. 15:50)

Jakkolwiek najprawdopodobniej główne nieporozumienia pomiędzy KPRM a MAP i MSWiA (choć nie przybierały formy oficjalnej) pojawiły się po wydaniu decyzji przez Prezesa RM w dniu 16 kwietnia 2020 r., to pierwsze sygnały o tym, że MAP będzie próbował przenieść wyłączną odpowiedzialność za organizację wyborów korespondencyjnych na Prezesa RM, były widoczne jeszcze sprzed zawarcia decyzji. Świadczy o tym chociażby ostatnia wymiana korespondencji w sprawie projektów decyzji i ocena Departamentu Prawnego KPRM z dnia 16 kwietnia 2020 r. odnośnie do projektów decyzji przesłanych przez MAP 15 kwietnia 2020 r. *Problemem jest to że nigdzie nie ma w nich wskazanego że to minister zawiera umowę = ryzyko twierdzenia, że skoro PRM nikogo nie wskazał to on będzie sam zawierał umowę. Jest tylko wskazanie, że finansowanie z części ministra, ale to nie to samo. Brakuje wskazania wprost kto zawiera umowę.* (vide: wiadomość e-mail Michała Frąckiewicza do Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 09:52). Zwrócić należy uwagę, że dopiero w efekcie zmian wprowadzonych przez KPRM w decyzjach znalazł się akapit, który wprost stanowił o wyznaczeniu ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako odpowiedzialnych za zawarcie umowy odpowiednio z PP i PWPW.

W dniu 29 kwietnia 2020 r. do KPRM wpłynęła skarga RPO do WSA w Warszawie na decyzję BPRM.4820.2.3.2020 (vide: wiadomość e-mail Rafała Siemianowskiego z dnia 29 kwietnia 2020 r.; skarga RPO z dnia 29 kwietnia 2020 r.).

Dnia następnego po wpływie ww. skargi, tj. w dniu 30 kwietnia 2020 r., Magdalena Przybysz skierowała do Szefa KPRM Michała Dworczyka wiadomość e-mail, w której została przedstawiona propozycja nowelizacji przepisu art. 10c ustawy covidowej z 2 marca 2020 r., obejmująca zniesienie karalności oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za czyny popełnione w czasie epidemii. Ochroną mieli zostać objęci ci, którzy w okresie stanu epidemii działając w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, naruszyli obowiązki służbowe lub obowiązujące w tym zakresie przepisy, jeżeli działali w interesie społecznym (vide: wiadomość e-mail Magdaleny Przybysz do Michała Dworczyka z dnia 30 kwietnia 2020 r., godz. 13:24). Przepis ostatecznie nie został wprowadzony. W ocenie Komisji stanowił jednak jeden ze sposobów, w jaki planowano ograniczyć odpowiedzialność za czynności podjęte przez funkcjonariuszy publicznych w związku z przygotowywaniem wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, o czym świadczy zbieżność czasowa podejmowanych działań, w tym w szczególności wpływu skargi RPO na decyzję BPRM.4820.2.3.2020 i przesłania propozycji wprowadzenia przepisów znoszących karalność czynów.

W dniu 13 maja 2020 r. o godz. 12:10 Prezes Prokuratury Generalnej RP wysłał do Premiera Mateusza Morawieckiego wiadomość e-mail w sprawie *zmitigowania przynajmniej niektórych ryzyk* związanych z decyzją BPRM.4820.2.3.2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. skierowaną do PP SA, w szczególności z uwagą na skargę wniesioną na tę decyzję przez RPO do WSA w Warszawie. Sposobem na zniwelowanie tych ryzyk miało być usunięcie ww. decyzji z obrotu prawnego, co według Prezesa PG RP Mariusza Haładyja byłoby korzystne, zwłaszcza dlatego, że *mogłoby spowodować umorzenie postępowania przed sądem adm ze skargi RPO, bo z uwagi na brak decyzji o obrocie prawnym, ono również powinno stać się bezprzedmiotowe. Ewentualne niekorzystne bowiem orzeczenie sądu administracyjnego mogłoby prowadzić do dodatkowych niepożądanych konsekwencji prawnych. Stwierdzenie jej wygaśnięcia byłoby korzystne.* (vide: wiadomość e-mail od Mariusza Haładyja do Mateusza Morawieckiego z dnia 13 maja 2020 r., godz. 16:10)

W następstwie informacji przekazanych przez Prezesa PG RP Szefa KPRM Michała Dworczyka skonsultował możliwości wyeliminowania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. z obrotu prawnego z Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM Magdaleną Przybysz i Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Pawłem Jabłońskim. W dniu 13 maja 2020 r. o godz. 17:52 Szef KPRM Michał Dworczyk wysłał do Prezesa RM Mateusza Morawieckiego wiadomość e-mail o treści: *Od wczoraj zajmujemy się tą sprawą. Konsultowaliśmy to wczoraj z Pawłem Jabłońskim i Magdą Przybysz. Jutro będziemy mieć rekomendacje czy lepiej ją wygasić czy uchylić. Tak czy inaczej dobrze aby jutro zamknąć sprawę. Rano będziesz miał gotową propozycję.* (vide: wiadomość e-mail Michała Dworczyka do Mateusza Morawieckiego z dnia 13 maja 2020 r., godz. 17:52)

W odpowiedzi, Prezes RM Mateusz Morawiecki wskazał: *Pomysł sam w sobie generalnie to co Mariusz Haładyj napisał jest dobry, tylko żeby nie było tak że ja wycofuje się i wszystko co zarobiłem w twardym prawie i Sprawiedliwości to teraz stracę. Musi być wiedza co do tego, że takie zlecenie dla poczty nie będzie już potrzebne w kontekście tych nowych wyborów które teraz organizujemy.* (vide: wiadomości e-mail Mateusza Morawieckiego do Michała Dworczyka z dnia 13 maja 2020 r., godz. 22:50)

W dniu 5 lutego 2024 r. w czasie przesłuchania przed Komisją Michał Dworczyk zapytany, czy *zna pana Pawła Jabłońskiego*, zeznał: *Znam pana Pawła Jabłońskiego. Siedzi na tej sali.* Dalej przesłuchiwany przyznał, że Paweł Jabłoński, którego zna, jest posłem na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Po zacytowaniu przez Przewodniczącego Komisji Dariusza Jońskiego fragmentów wiadomości e-mail z dnia 13 maja 2020 r., Michał Dworczyk zapytany o to: *Czy to pan Paweł Jabłoński konsultował z panem uchylenie decyzji*, zeznał, że: „Być może, że pan minister, poseł dzisiaj, Paweł Jabłoński był konsultowany w sprawie takiej, co zrobić z decyzją w sytuacji, w której wybory się nie odbyły. Bo, jak rozumiem, to jest mail z 13 maja. A w obrocie prawnym ta decyzja pozostawała.” (vide: zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 lutego 2024 r.)

W następstwie przeprowadzonych konsultacji prawnych w dniu 15 maja 2020 r. Prezes Rady Ministrów pismami znak BPRM 4820.2.3.2020(3) oraz BPRM 4820.2.4.2020(2) wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia obu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Wszczęcie tych postępowań miało na celu ograniczenie ryzyk prawnych związanych z potencjalną odpowiedzialnością Prezesa RM za wydane decyzji, a argumentów prawnych *na zmiętkowanie przynajmniej niektórych ryzyk* związanych z decyzjami oraz ze skargą RPO na decyzję BPRM.4820.2.3.2020 dostarczył Szefowi KPRM Michałowi Dworczykowi Prezes PG RP Mariusz Haładaj (vide: wiadomość e-mail od Mariusza Haładaja do Mateusza Morawieckiego z dnia 13 maja 2020 r.).

W toku postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji BPRM.4820.2.3.2020 pismem z dnia 18 maja 2020 r. znak PR2.115.2020 PP SA przedstawiła stanowisko w sprawie wygaśnięcia decyzji.

W toku postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji BPRM.4820.2.4.2020 pismem z dnia 18 maja 2020 r. znak BO-072-26/20 PWPW SA przedstawiła stanowisko w sprawie wygaśnięcia decyzji, podnosząc, że decyzja została wykonana w całości, w związku z czym wygaśnięcie decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. odnosiłoby skutek ex nunc.

W dniu 26 stycznia 2021 r. Prezes RM decyzją znak BPRM.4820.2.3.2020(9) umorzył w całości postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji BPRM.4820.2.3.2020 (vide: decyzja Prezesa z dnia 26 stycznia 2021 r., znak BPRM.4820.2.3.2020(9)).

W dniu 26 stycznia 2021 r. Prezes RM decyzją znak BPRM.4820.2.4.2020(5) umorzył w całości postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji BPRM.4820.2.4.2020 (vide: decyzja Prezesa z dnia 26 stycznia 2021 r., znak BPRM.4820.2.4.2020(9)).

Pismem z dnia 20 sierpnia 2020 r. reprezentujący Poczta Polska SA adw. Krzysztof Wąsowski skierował do Prezesa RM wnioski o wyjaśnienie treści decyzji z 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020 w zakresie wskazania podmiotu zobowiązanego do sfinansowania realizacji polecenia w przypadku niezawarcia przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych umowy z PP SA, o której jest mowa w decyzji. Poczta Polska skierowała wniosek z uwagi na zwrócenie PP SA przez Ministra Finansów faktury nr F03734_P0020A z dnia 12 czerwca 2020 r. wystawionej przez PP SA w związku z poniesionymi przez PP SA kosztami realizacji decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wniosek został skierowany przez pełnomocnika PP adw. Krzysztofa Wąsowskiego, który jest również autorem ekspertyzy prawnej z dnia 16 kwietnia 2020 r., dotyczącej możliwości wydania przez Prezesa RM polecenia PP SA (vide: wniosek PP z dnia 20 sierpnia 2020 r. o wyjaśnienie treści decyzji, znak BPRM.4820.2.3.2020)

Postanowieniem z dnia 8 września 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020(8) Prezes RM odmówił PP SA wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (vide: postanowienie Prezesa RM z dnia 8 września 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020(8)).

W czasie podejmowanych przez organy państwa działań związanych z przygotowywaniem wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r. do organów wpływały setki apeli od samorządów, przedstawicieli organizacji społecznych i związków zawodowych, a także zwykłych obywateli (vide: np. korespondencja przekazana Komisji przez Ministerstwo Zdrowia, KPRM, Sejm RP, Senat RP). Część z tych pism była na bieżąco przekazywana między organami, co świadczy o tym, że przedstawiciele organów władzy byli w pełni świadomi ryzyk i nieprawidłowości, które wiązać się mogły z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.

Przykładowo w dniu 7 kwietnia 2020 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezesa RM Rafał Siemianowski w korespondencji kierowanej m.in. do Szefa KPRM Michała Dworczyka wymieniał przedstawiane w tych apelach argumenty za przełożeniem wyborów, a w wśród nich:

- *możliwość głosowania korespondencyjnego tylko w niewielkim stopniu zmniejsza zagrożenie. Chcąc oddać głos tą drogą trzeba będzie dostarczyć oraz odebrać pakiety wyborcze, nieunikniony jest tu kontakt wielu ludzi i tworzenie skupisk;*
- *wiele ludzi i tworzenie skupisk. Ze względu na wprowadzone obostrzenia i ograniczenia praktycznie nie ma możliwości wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania, obsługi pełnomocnictw do głosowania, wniosków o dopisanie do rejestru i/lub spisu wyborców. W jaki sposób przeprowadzić szkolenia na członków komisji;*
- *brak wystarczającej liczby środków ochrony osobistej dla członków komisji wyborczych i głosujących (brak środków finansowych na zakup i brak dostępności na rynku ww. produktów);*
- *wymagający kalendarz wyborczy, brak wytycznych i brak osób chętnych do udziału w komisjach – brak przepisów obligujących do kierowania osób do pracy w komisjach w obliczu troski o własne zdrowie i życie;*
- *wycofywanie się dotychczasowych lokali z organizacji w nich siedzib komisji wyborczych oraz podmiotów obsługujących lokale ze strony technicznej.*

(vide: wiadomość e-mail Rafała Siemianowskiego do Michała Dworczyka z dnia 7 kwietnia 2020 r., godz. 15:35)

Ponownie w dniu 20 kwietnia 2020 r. Zastępca Dyrektora Biura Prezesa RM Rafał Siemianowski poinformował m.in. Szefa KPRM Michała Dworczyka o liście do Prezesa RM Mateusza Morawieckiego od Przewodniczącej Forum Związków Zawodowych, który zawierał apel i ryzyka związane z przeprowadzeniem wyborów, m.in.

- zwiększenie zakażeń dla pracowników PP i ich rodzin, a tym samym reszty społeczeństwa;
- nieprzygotowanie organizacyjne (w tym kadrowe) PP. W piśmie podkreślono, że na dzień 17 kwietnia 2020 r. około 30% całego stanu zatrudnionego w PP przebywa na zasiłkach chorobowych. Poddała ponadto w wątpliwość możliwość skutecznego dostarczenia odpowiednich dokumentów związanych z wyborami do miejsc takich jak szpitale jednoimienne, dps-y czy do osób przebywających w kwarantannie.

(vide: wiadomość e-mail Rafała Siemianowskiego do Michała Dworczyka z dnia 20 kwietnia 2020 r., godz. 12:21)

2. Przedmiot decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

a) Zakres obowiązków nałożonych na PP SA i PWPW SA

Decyzje Prezesa RM mogły zobowiązywać PP SA i PWPW SA jedynie do takich działań, które w dniu ich wydania miały pełną podstawę i całkowite uzasadnienie w treści przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Na ich podstawie nie można było nakazywać realizacji zadań zastrzeżonych dla organów władzy bądź innych podmiotów.

Tymczasem decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. zobowiązywały PP SA i PWPW SA do podjęcia czynności z zakresu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r., chociaż w dniu ich wydania nie obowiązywały żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności przepisy Kodeksu wyborczego, które przyznawałyby PP SA i PWPW SA jakiekolwiek uprawnienia w tym zakresie.

Co prawda, Prezes RM nałożył na PWPW SA takie obowiązki, których treść ma swoje uzasadnienie w przepisach Kodeksu wyborczego (tj. wydruk karty do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania przewidziane w art. 53g § 1 pkt 2, 4 i 6 Kodeksu wyborczego jako elementy składające się na pakiet wyborczy wykorzystywany w ramach głosowania korespondencyjnego), jednakże Kodeks wyborczy nie przewiduje, aby czynności tego rodzaju wykonywała PWPW SA. Elementy pakietu wyborczego powinny być bowiem określone przez PKW, która jest najwyższym organem wyborczym. W szczególności to PKW określa wzór karty do głosowania (art. 40 § 5 Kodeksu wyborczego), to PKW zarządza ich drukowanie i to PKW wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewnia dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym (art. 307 Kodeksu wyborczego). To również PKW w drodze uchwały określa wzór i rozmiar koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia, instrukcji głosowania korespondencyjnego (art. 53g § 7 Kodeksu wyborczego), a szereg czynności związanych z przygotowaniem samego pakietu wykonuje obwodowa komisja wyborcza

ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w obecności urzędnika wyborczego (art. 53g § 6a Kodeksu wyborczego).

Ponadto, w dniu wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. nie istniała podstawa prawna, która przewidywałaby przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w formie powszechnego i wyłącznego głosowania korespondencyjnego. Ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w dacie wydawania decyzji była na etapie prac legislacyjnych w Senacie RP.

Komisja nie podziela argumentacji Szefa KPRM Michała Dworczyka: (...) *premier nie mówił i nie zlecał przeprowadzenia wyborów – bo nie miał do tego, jak pan słusznie zwrócił uwagę, podstawy prawnej – ale do podjęcia działań zmierzających do przygotowania tego rodzaju spraw jak najbardziej podstawę miał i dlatego taką decyzję przyjął*. Nawet gdyby przyjąć argumentację, że zlecono jedynie podjęcie czynności przygotowawczych, z czym Komisja się nie zgadza, a o czym szerzej poniżej, to ta rzekoma różnica, na którą wskazał Szef KPRM, i tak nie ma znaczenia z punktu widzenia oceny legalności decyzji. Skoro bowiem nie obowiązywał żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, przewidujący możliwość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego, to analogicznie nie było również podstawy prawnej do tego, aby zlecać czynności przygotowujące do przeprowadzenia wyborów w takiej formie. Podjęcie czynności przygotowawczych niosło przecież za sobą konkretne konsekwencje finansowe dla budżetu państwa, a nie było ku temu podstawy prawnej. Wbrew zeznaniom Szefa KPRM Michała Dworczyka takich czynności jak np. druk kart wyborczych, zakup urn wyborczych nie można porównywać do przygotowania rozporządzenia czy innych aktów prawnych, które mają wejść w życie wraz lub po zakończeniu procesu legislacyjnego nad procedowaną ustawą. Działania przygotowawcze, które zostały podjęte w związku z procesem wyborów korespondencyjnych, niosły za sobą określone konsekwencje, zobowiązania finansowe, co zdaje się pomijać zarówno Szef KPRM, jak i sam Prezes RM, bezzasadnie bagatelizując charakter i zakres czynności powierzonych PP SA i PWPW SA.

Komisja nie daje również wiary tłumaczeniom przyjętym na potrzeby niniejszej sprawy zarówno przez Prezesa RM Mateusza Morawieckiego, Szefa KPRM Michała Dworczyka czy Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka, jakoby zmiana, której dokonano w decyzji skierowanej do PP SA względem jej projektu, a sprowadzająca się do zmian w zakresie określenia celu czynności, które ma podjąć PP SA, tj. *z przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego na przygotowania przeprowadzenia wyborów* powodowała, że polecenia Prezesa RM są przez to zgodne z prawem.

Pierwszy projekt polecenia dla PP SA przesłany przez MAP do KPRM w dniu 10 kwietnia 2020 r. polecał *realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 polegających na podjęciu niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności na*

przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych.

Z kolei projekt decyzji dotyczącej PWPW SA przesłany przez MAP do KPRM w dniu 14 kwietnia 2020 r. polecał *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 na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.*

Kolejne projekty przesłane przez MAP do KPRM w dniu 15 kwietnia 2020 r. dotyczyły:

1. W przypadku PP SA – *realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 polegających na: sporządzeniu pakietów wyborczych niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w tym w szczególności na zapewnieniu odpowiedniej liczby kopert i przeprowadzeniu procesu konfekcjonowania elementów pakietów wyborczych;*
2. W przypadku PWPW SA – *realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 polegających na: wydrukowaniu niezbędnych materiałów do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., to jest: kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego i oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz ich dostarczenia do podmiotów odpowiedzialnych za konfekcjonowanie pakietów wyborczych.*

Zasadniczo więc projekt decyzji z dnia 15 kwietnia 2020 r. istotnie różnił się od projektu z dnia 10 kwietnia 2020 r., bowiem z polecenia ***podjęcia niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym*** ograniczał rolę PP SA do ***sporządzenia pakietów wyborczych niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.*** Jak się następnie okazało, KPRM nie przyjął takiej wersji polecenia dla PP SA.

Komisja zwraca uwagę, że jeszcze rano w dniu 16 kwietnia 2020 r. o godz. 9:53 Dyrektor Departamentu Prawnego KPMR Magdalena Przybysz przesłała do Prezesa PG RP Mariusza Haładyja wiadomość e-mail z projektami decyzji o treści przesłanej w dniu 15 kwietnia 2020 r. przez MAP, a zatem zakładających polecenie PP SA czynności polegających na *sporządzeniu pakietów wyborczych niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w tym w szczególności na zapewnieniu odpowiedniej liczby kopert i przeprowadzeniu procesu konfekcjonowania elementów pakietów wyborczych.*

Tuż po wysłaniu ww. wiadomości Magdalena Przybysz wysłała do Mariusza Haładyja o godz. 09:54 kolejne projekty decyzji, które zakładały polecenie PP SA *realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych.* (vide: wiadomość e-mail Magdaleny Przybysz do Mariusza Haładyja z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 9:54). Ten projekt korespondował z pierwotną koncepcją z projektu przesłanego przez MAP w dniu 10 kwietnia 2020 r.

W odpowiedzi na projekty decyzji przesłane do Prezesa PG RP Luiza Modzelewska przesłała w dniu 16 kwietnia 2020 r. o godz. 11:16 do Magdaleny Przybysz wiadomość e-mail, w której wskazała, że PG RP *podtrzymuje w całości swoje dotychczasowe stanowisko co do meritum, a także przesyła poprawki do decyzji dla PP, w której znalazło się polecenie „podjęcia i realizacji niezbędnych działań czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym”.*

W efekcie Komisja zwraca uwagę, że dopiero w dniu 16 kwietnia 2020 r. o godz. 11:45 Magdalena Przybysz przesłała Szeffowi KPRM pierwszą wersję projektu decyzji zakładającej polecenie PP SA *realizacji działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, w szczególności na przygotowaniu struktury organizacyjnej, zapewnieniu niezbędnej infrastruktury oraz pozyskaniu koniecznych zasobów kadrowych.* Sformułowanie *przygotowanie przeprowadzenia wyborów* pojawiło się więc pierwszy raz w projekcie decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. z godz. 11:45. Zmiana ta nastąpiła w KPRM pomiędzy godz. 10:00 a 11:45 w dniu 16 kwietnia 2020 r. po otrzymaniu poprawek do decyzji od PG RP.

Nie była to jednak jeszcze ostateczna wersja projektu decyzji, gdyż ta została wysłana przez Michała Frączkiewicza w dniu 16 kwietnia 2020 r. o godz. 12:54 do Igi Piątek. W tej wersji nie dokonywano już zmian w sformułowaniu, gdy chodzi o *przeprowadzenie i przygotowanie przeprowadzenia* wyborów, lecz dodano akapit o wyznaczeniu ministra właściwego do spraw aktywów państwowych jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z Poczta Polska SA z siedzibą w Warszawie, zgodnie z decyzją (vide: wiadomość e-mail Michała Frączkiewicza do Igi Piątek z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 12:54)

Oceniając zmiany do projektu decyzji dla PP SA, wprowadzone w dniu 16 kwietnia 2020 r., Komisja stwierdza, że zmiany te miały charakter celowy, ukierunkowany na ograniczenie odpowiedzialności Prezesa RM Mateusza Morawieckiego za decyzję skierowaną do PP SA. W ocenie Komisji wprowadzona do ostatecznej wersji decyzji zmiana sformułowania

przeprowadzenia wyborów na przygotowanie przeprowadzenia wyborów nie stanowiła zmiany o charakterze rzeczywistym, tj. takiej, która realnie wpłynęłaby na to, że zadania PP SA, które miała wykonać na podstawie decyzji, były inne niż pierwotnie zakładano (w szczególności, że zmniejszył się ich zakres). W ocenie Komisji była to zmiana o charakterze wyłącznie redakcyjnym, która miała stwarzać pozory legalności.

Ponadto zakres czynności zleconych PP w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 pozostał otwarty, wymieniał jedynie przykładowe czynności, które PP ma podjąć. Stąd też zakres przedmiotowy decyzji należy ocenić jako nieprecyzyjny i który powinien podlegać wyjaśnieniu w trybie art. 113 § 2 k.p.a. bądź uzupełnieniu w trybie art. 111 § 1 k.k. na żądanie PP SA, którego ta jednak nie zgłosiła.

Podkreślić przy tym należy, że to przede wszystkim MAP było podmiotem, który jeszcze przed wydaniem decyzji prowadził rozmowy z przedstawicielami PP SA i ustalał z nimi, jakie działania PP SA powinna podjąć, aby wybory korespondencyjne przygotować (por. np. spotkanie w MAP z udziałem Artura Sobonia w dniu 14 kwietnia 2020 r. oraz telekonferencję z podwykonawcami PP w dniu 15 kwietnia 2020 r.). Szef KPRM Michał Dworczyk uczestniczył w spotkaniu w MSWiA organizowanym przez Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego w dniu 10 kwietnia 2020 r., ale nie potrafił precyzyjnie wyjaśnić, jak należy rozumieć różnicę pomiędzy czynnościami dotyczącymi *przeprowadzenia głosowania, przeprowadzenia wyborów* a czynnościami zmierzającymi do *przygotowania przeprowadzenia wyborów* i czym się różnił zakres zadań PP SA z projektu decyzji od zadań z ostatecznej wersji. Zapytany podczas składania zeznań przed Komisją: *Proszę wyjaśnić różnice zakresu usług, jakie miała wykonać Poczta Polska przy przeprowadzeniu wyborów i przygotowaniu przeprowadzenia wyborów*, świadek Michał Dworczyk zeznał: *Tego niestety zrobić nie mogę, panie przewodniczący, dlatego że ta decyzja wskazywała ministra aktywów państwowych jako organ, który ma podpisać umowę z Poczta Polska, w której zostanie precyzyjnie dookreślony zakres właśnie działań, o które pan przewodniczący pyta, oraz koszt tych działań.* (vide: zeznania Michała Dworczyka z dnia 3 lutego 2024 r.). Świadek Michał Dworczyk powołał się na to, że: *Wielokrotnie dzisiaj powtórzyłem, że nie jestem w stanie podać szczegółowych różnic, ponieważ upłynęły cztery lata, a ja nie jestem prawnikiem, więc tych szczegółów dzisiaj nie pamiętam, co dodatkowo powoduje, że Komisja tej argumentacji nie daje wiary.*

Z kolei Prezes Zarządu PP SA Tomasz Zdzikot prowadzący z MAP rozmowy w sprawie wyborów korespondencyjnych jeszcze przed wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. odnośnie do zmian w projekcie decyzji dotyczących zakresu czynności, które miały zostać zlecone PP SA, zeznał: *No nie znam, szczerze mówiąc. Właśnie tutaj z zainteresowaniem oglądałem zeznania przed Komisją pana ministra Dworczyka, bo o tych okolicznościach dowiedziałem się z tych zeznań. I nie wiedziałem o tym, że był inny projekt decyzji, że on się potem zmienił. Nie, nie brałem udziału w tym procesie.*

W ocenie Komisji, badając rzeczywistą treść decyzji BPRM.4820.2.3.2020, należy mieć na uwadze intencje, które wydaniu tych decyzji przyświecały, a także ocenić charakter działań, które faktycznie na ich podstawie miały zostać podjęte, niezależnie pod jakim sformułowaniem się kryły. PWPW SA miała wydrukować karty do głosowania, oświadczenia oraz instrukcje dla wyborców, natomiast to podwykonawcy PP SA mieli to skompletować i zamieścić w kopercie karty do głosowania, oświadczenia i instrukcje. Następnie PP SA miała dostarczyć tak skompletowane pakiety do wyborców, których dane miała sama pozyskać od samorządowców, w dalszej kolejności odebrać pakiety wyborcze i przekazać do komisji wyborczych. Koordynować te prace miał Minister AP, a w MAP dochodziło do spotkań z przedstawicielami PP SA, PWPW SA i podwykonawcami, którzy ustalali harmonogram prac, zanim jeszcze Prezes RM wydał decyzje. Tego rodzaju czynności, uwzględniając ich sekwencję, nie sposób ocenić inaczej jak składających się na *przeprowadzenie wyborów*, a nie tylko ich *przygotowanie*. Faktycznie więc w ocenie Komisji Prezes RM zlecił PP SA na podstawie BPRM.4820.2.3.2020 przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego.

Oceniając zatem intencje KPRM związane z wprowadzeniem zmian do decyzji, stwierdzić należy, że celem KPRM nie była faktyczna zmiana zakresu powierzonych czynności, ale stworzenie pozorów legalności decyzji i ochrona przed potencjalną odpowiedzialnością za wydane decyzje funkcjonariuszy KPRM. Ostateczna bowiem wersja decyzji skierowanej do PP SA najbardziej nawiązuje do wersji decyzji przesłanej przez MAP 10 kwietnia 2020 r., a kluczowa różnica sprowadza się do zamiany sformułowania odnoszącego się do działań PP zmierzających do *przeprowadzenia wyborów na przygotowanie przeprowadzenia wyborów*.

Stąd też wyjaśnienia Szefa KPRM Michała Dworczyka, że: *Prokuratoria nie była już konsultowana odnośnie tego projektu, który został przygotowany przez Departament Prawny, a moje polecenie do Departamentu Prawnego brzmiało tak, jak właśnie przed chwilą powiedziałem – proszę przygotować projekt, który jest zgodny z obowiązującymi przepisami*, w ocenie Komisji nie odpowiadają faktom.

Żaden dokument zgromadzony w sprawie nie upoważnia bowiem do tego, aby twierdzić, że PG RP i Departament Prawny KPRM kiedykolwiek pozytywnie zarekomendowały wydanie decyzji przez Premiera względem PP SA i PWPW SA bądź zmieniły swoje opinie na jakimkolwiek etapie przygotowywania projektu decyzji. Nie sposób wywieść z korespondencji e-mail, aby zmiana sformułowania użytego w decyzji z *przeprowadzenia wyborów na przygotowanie przeprowadzenia wyborów* powodowała ogólną zmianę opinii PG RP i Departamentu Prawnego KPRM, choć faktem jest, że to właśnie te komórki postulowały zmianę tego sformułowania. Stąd też Komisja nie daje również wiary zeznaniom Prezesa RM Mateusza Morawieckiego z dnia 16 maja 2020 r.: (...) *negatywne opinie prawne, do których pan się odwołuje, nie odnoszą się do tych decyzji, które tutaj są przedmiotem naszej dyskusji*.

Mając na uwadze powyższe, Komisja wskazuje, że zmiana sformułowania z *przeprowadzenia wyborów na przygotowanie przeprowadzenia wyborów* została dokonana w ostatniej chwili i miała charakter redakcyjny. Nie niosła jednak za sobą rzeczywistej zmiany zadań powierzanych PP SA. Potwierdzają to w istocie zeznania Szefa KPRM Michała Dworczyka, który wyjaśniał te zmiany: *Otóż, o ile pamiętam, w tamtym projekcie, który przyszedł z MAP, była propozycja zlecenia przeprowadzenia wyborów. A do tego podstawy prawnej rzeczywiście nie było. Dlatego została ta decyzja zmodyfikowana w taki sposób, aby podjąć działania na rzecz przygotowań.*

Niezależnie od powyższego Komisja zwraca uwagę, że jeśliby przyjąć dosłowne zeznania Szefa KPRM Michała Dworczyka: *Nie jestem w stanie oceniać, które z tych działań mieściły się w ramach tej decyzji, a które nie*, to działania Szefa KPRM i Prezesa RM zasługują na tym większą krytykę, gdyż w istocie zeznania te prowadzą do wniosku, że Szef KPRM Michał Dworczyk odpowiadając za treść przygotowywanej decyzji i Prezes RM Mateusz Morawiecki podpisując decyzję BPRM.4820.2.3.2020, w istocie nie wiedzieli, jaki zakres czynności PP SA ma wykonać na ich podstawie PP SA. W ocenie Komisji jest to ściśle powiązane z ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, która powierzała organizację wyborów ministrom właściwym do spraw aktywów państwowych i spraw zagranicznych, tj. władzy wykonawczej, którzy dopiero w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy mieli dookreślić, jak te wybory będą organizowane i przeprowadzone. Projekty tych aktów wykonawczych nie były zaś znane ani w chwili przyjmowania ustawy przez Sejm RP, ani przez Senat RP. Sama ustawa była tak ogólna, że w istocie jej treść nie pozwalała na dokładne ustalenie, jak wybory będą zorganizowane. Potwierdza to w istocie treść decyzji BPRM.4820.2.3.2020, która nie określa precyzyjnie udziału PP SA i zakresu jej zadań.

b) Zakres obowiązków nałożonych na Ministra AP i Ministra SWiA

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. przewidywały nie tylko obowiązek działania po stronie PP SA i PWPW SA, lecz także nakładały obowiązki na Ministra AP i Ministra SWiA, tj. zawarcie umów odpowiednio z PP SA i PWPW SA. Jak wynika z notatki przygotowanej dla Szefa KPRM przez Aleksandrę Wrochnę, wskazanie w decyzjach ww. organów jako właściwych do zawarcia umów było uzasadnione nadzorem właścicielskim wykonywanym nad spółkami – właściwość Ministra AP w zakresie PP oraz Ministra SWiA w zakresie PWPW (vide: wiadomość e-mail Aleksandry Wrochny z dnia 15 kwietnia 2020 r., godz. 14:07).

Przeprowadzone przez Komisję dowody prowadzą do wniosku, że odmiennie zakres obowiązków wynikających z decyzji rozumieli adresaci decyzji – Minister AP Jacek Sasin i Minister SWiA Mariusz Kamiński oraz odpowiedzialny za przygotowanie decyzji Szef KPRM Michał Dworczyk.

Michał Dworczyk zeznał przed Komisją, że: *Więc decyzja zobowiązywała do zawarcia umów. Umów, w ramach których byłoby określone, kto, jakie zadania powinien zrealizować i jakie powinny być rozliczenia z tym związane.*

Premier Mateusz Morawiecki, pomimo że wielokrotnie był pytany przez członków Komisji o kwestie związane z zakresem umów, przyczyny ich niezawarcia przez ministrów, jak również o stan jego wiedzy o wykonywaniu decyzji przez ministrów, nie udzielił żadnej merytorycznej odpowiedzi odnoszącej się do tych kwestii, a więc uchylił się od odpowiedzi na te pytania.

Z kolei Minister AP Jacek Sasin zeznał przed Komisją, że: *Nie, pan premier Morawiecki zgodnie z intencją wpisał, żeby umowa dotyczyła zwrotu kosztów poniesionych przez Poczta Polska. Czyli wyraźnie – zresztą zgodnie z przepisami prawa – wskazywał, że ta umowa ma dotyczyć kosztów poniesionych, czyli określonych, wyraźnie określonych, i na wyraźnie określoną kwotę. To jest jakby pierwsza kwestia.*

Podobnie o przedmiocie umowy, którą miał zawrzeć Minister SWiA z PWPW, zeznał Mariusz Kamiński: *Zamierzałem podpisać umowę. Decyzja premiera nie obligowała mnie co do daty i terminu. Państwowa... Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych... zarząd tej spółki wiedział i miał moje zapewnienie, że ta umowa w odpowiednim momencie zostanie podpisana po poniesieniu konkretnych kosztów. Istotą umowy, jaką miałem zawrzeć z PWPW, jest zwrócenie kosztów poniesionych w związku z przygotowaniem do wyborów prezydenta naszego kraju. (...) Decyzja pana premiera zobowiązywała ministra spraw wewnętrznych do pokrycia kosztów poniesionych przez PWPW w związku z wyborami. (...) O podpisanie umowy w związku z pokryciem kosztów poniesionych. (...) Więc informuję pana, że żeby podpisać umowę na pokrycie kosztów, to trzeba te koszty znać. Zamierzałem podpisać i wystawiłem coś, co można by określić jako promesę dla PWPW, że po realizacji zadania wyznaczonego decyzją premiera i uzyskaniu informacji o kosztach, jakie PWPW poniosło, te koszty zostaną zrefundowane.*

Komisja nie daje wiary ww. zeznaniom Ministra AP Jacka Sasina i Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego. W ocenie Komisji stanowią one jedynie próbę uwolnienia się od odpowiedzialności za zaniechanie zawarcia umów i stanowią wyraz przyjętej od początku taktyki. Z zeznań Szefa KPRM Michała Dworczyka jednoznacznie wynika, że miały to być umowy określające nie tylko zasady finansowania. Warto zauważyć, że w jednej z opinii prawnych sporządzonych na zlecenie KPRM już po wydaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., tj. w opinii prawnej W przedmiocie obowiązków Prezesa Rady Ministrów w procesie wyborczym w stanie epidemii z dnia 8 maja 2020 r., sporządzonej przez dr. Radosława Kwaśnickiego, r. pr. Krzysztofa Wróbla, r. pr. Łukasza Sieczkę, wprost również wskazano, że:

1. *Polecenia wydane w decyzji miały tylko charakter przygotowawczy i niedookreślony.*

2. *Treść czynności wskazanych w Decyzji I była przy tym określona ogólnie, a ich szczegółowa identyfikacja oraz ocena ich realizacji została de facto pozostawiona uregulowaniu w umowie pomiędzy właściwym ministrem a adresatem decyzji. Polecenie to miało więc charakter kierunkowy i określało jedynie cel, który miał być zrealizowany przez Poczczę Polską, tj. przygotowanie do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, a nie listę czynności, które miały być podjęte na potrzeby realizacji tego celu. Polecenie nie zawierało również terminu jego wykonania.*
3. *(...) miały charakter przygotowawczy i nie określały konkretnych działań, które miałyby na ich podstawie zostać przeprowadzone. Dlatego stanowiły one raczej informację dla adresatów tych decyzji, co do tego, że może być od nich oczekiwana realizacja określonych zadań związanych z przeprowadzeniem wyborów i powinni się do tego przygotować. Decyzje Prezesa Rady Ministrów stanowiły też dla ich adresatów zapowiedź przedstawienia im propozycji zawarcia umowy, które miały konkretyzować ich obowiązki.*

W e-mailu z dnia 30 kwietnia 2020 r. wysłanym z adresu e-mail: sobonartur@gmail.com na adres e-mail: m.dworczyk@wp.pl Wiceminister AP Artur Soboń napisał do Szefa KPRM Michała Dworczyka: *Na koniec odpowiedzialność. Twoje decyzje zostały wydane, ale jak się domyślasz MAP poczeka z umową do ustawy. W ocenie Komisji koresponduje to z zeznaniami Jarosława Gowina, który zeznał przed Komisją, że: (...) w Ministerstwie Aktywów Państwowych była świadomość, że podpisanie tej umowy nie ma podstaw prawnych i w związku z tym przerzucono ciężar odpowiedzialności na premiera Morawieckiego. Co więcej, świadek zeznał, że: Myślę, że w otoczeniu wicepremiera Sasina – ale w związku z tym mailem także w otoczeniu Mateusza Morawieckiego – była pełna świadomość, że nie ma podstaw prawnych do wydania polecenia Poczcie Polskiej czy PWPW organizacji wyborów kopertowych. I zapewne z tym związane było wstrzymanie się z podpisaniem umowy przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych z odpowiednimi podległymi im instytucjami. (vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.)*

W ocenie Komisji Prezes RM Mateusz Morawiecki w swoich zeznaniach w istocie sam podważył argumenty podnoszone przez Ministrów AP i SWiA odnośnie do zakresu umów i przyczyn ich niezawarcia, zeznając w dniu 16 maja 2024 r., że: *Z mojej perspektywy środki w rezerwie celowej oraz środki w rezerwie ogólnej więcej niż nadmiarowo zabezpieczały przeprowadzenie wyborów, co też zostało udowodnione łącznymi kosztami pokrytymi przez ministra finansów po przeprowadzonych wyborach (...). Proszę pytać pana ministra, pana premiera Sasina o tę jego wypowiedź. Ja mogę pani powiedzieć, że środki były w jakimś sensie podwójnie zabezpieczone, bo były w rezerwie celowej i w rezerwie ogólnej. Ostatecznie koszty okazały się dużo niższe niż założenia pierwotne; a także w dniu 22 maja 2024 r. zeznając, że: Nie przypominam sobie żadnych takich rozmów o tym, żebym miał od nich uzyskać informacje o niepodpisaniu umowy ze względu na wadliwość tej decyzji. (...) Zabezpieczenie tej umowy było dwojakie, przede wszystkim rezerwa celowa na przeprowadzenie wyborów prezydenckich, a w razie niemożności sięgnięcia do tej*

rezerwy rezerwa ogólna. Regulują to przepisy o finansach publicznych, których gestorem jest minister finansów. I to jego trzeba by było tutaj ewentualnie przepytąć czy ówczesnego ministra finansów, czy były jakiekolwiek wątpliwości z tym związane. Według mojej wiedzy nie było wątpliwości dotyczących finansowania wyborów prezydenckich.

Podsumowując, stwierdzić należy, że Prezes RM polecił Ministrowi AP i Ministrowi SWiA zawarcie umów, które miały szczegółowo określać m.in.: przedmiot, zakres obowiązków, termin wykonania umowy i poszczególnych czynności, wynagrodzenie, a także finansowanie przez te organy wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, w tym zasady płatności wynagrodzenia dla PP SA i PWPW SA. Zakres przedmiotowy tych umów nie miał być ograniczony wyłącznie do zwrotu kosztów poniesionych przez PP SA i PWPW SA.

3. Opinie prawne dotyczące projektów decyzji

Komisja nie zgadza się z oceną Szefa KPRM Michała Dworczyka dotyczącą opinii Departamentu Prawnego KPRM i Prokuratury Generalnej RP, jakoby: *Te opinie, jak pan nazywa, a były to tak naprawdę stanowiska... Zresztą myślę, że będzie pan miał okazję zapytać o to dyrektora, która formułowała te stanowiska. Ale te stanowiska dotyczyły projektu decyzji administracyjnej.* (vide: zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 lutego 2020 r.)

Komisja zwraca uwagę, że o charakterze pisma nie przesądza jego tytuł, lecz treść. Tymczasem analiza treści dokumentów przygotowanych przez PG RP w dniu 10 kwietnia 2020 r. i Departamentu Prawnego KPRM w dniu 11 kwietnia 2020 r. musi prowadzić w ocenie Komisji do wniosku, że przedstawiono w nich opinie i oceny prawne.

Komisja nie daje również wiary zeznaniom Szefa KPRM Michała Dworczyka: (...) *że te stanowiska dotyczyły nie tej decyzji, którą podpisał pan premier Mateusz Morawiecki, tylko projektu nadesłanego z Ministerstwa Aktywów Państwowych. (...) Pan premier Morawiecki został przeze mnie ustnie poinformowany na temat procesu legislacyjnego oraz opinii prawnych – podkreślam – dotyczących decyzji administracyjnej, którą podpisywał. Cytowana przez pana opinia, jak pan twierdzi – a ja nazywam to stanowiskiem – dotyczy innej decyzji administracyjnej. Decyzji administracyjnej, a właściwie jej projektu, który został nadesłany przez Ministerstwo Aktywów Państwowych.* Tym zeznaniom przeczy wiadomość e-mail Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r. z godz. 11:45, w której wskazała: *Jednocześnie podtrzymuję w całości stanowisko z opinii przesłanej do Ciebie mailem oraz wyważone w trakcie rozmowy telefonicznej (w tym w zakresie związanym z dyscypliną finansów publicznych w szczególności co do działań zleczanych PWPW), przesyłając wersję decyzji odnoszącą się do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Zatem, wbrew twierdzeniom świadka Michała Dworczyka, ww. zmiana w treści decyzji*

nie spowodowała zmiany konkluzji wynikających z opinii prawnej uprzednio przedstawionej przez Departament Prawny KPRM.

Tak samo swoją wcześniejszą opinię potwierdziła PG RP w dniu 16 kwietnia 2020 r., co wynika wprost z wiadomości e-mail Luizy Modzelewskiej do Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r. godz. 11:16: *Pani Dyrektor, podtrzymując w całości nasze dotychczasowe stanowisko co do meritum, w załączeniu przesyłam poprawki o char. Formalnym na tekście.*

Z zeznań Szefa KPRM wynika zatem, że nie poinformował Prezesa RM, że negatywne opinie Departamentu Prawnego KPRM i PG RP nie uległy zmianie do chwili podpisywania decyzji przez Prezesa RM.

Komisja nie daje również w całości wiary zeznaniom Szefa KPRM, że: *Były dwie opinie ustne i jedna pisemna sporządzona do decyzji – oraz – Zostały zlecone opinie ustne. Jedna, tak jak powiedziałem, przez dyrektora Magdę Tarczewską, dyrektora generalną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, u pana doktora Wąsowskiego.* W aktach znajduje się notatka Krzysztofa Szczuckiego, Zastępcy Departamentu Prawnego KPRM, z dnia 15 kwietnia 2020 r., z której wynika, że Krzysztof Szczucki prowadził rozmowy z prof. dr. hab. Markiem Szydło i dr. hab. Adamem Szafrąńskim, dotyczące możliwości powierzenia PP i PWPW czynności koniecznych do przygotowania wyborów prezydenckich. W rozmowach tych miano uzyskać opinie wskazujące, że: *możliwe wydaje się zastosowanie art. 11 ust. 2 i art. 11 ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej.*

Komisja wskazuje, że wbrew zeznaniom Michała Dworczyka ww. „rozmowy” nie dotyczyły finalnej wersji decyzji podpisanej przez Prezesa RM, jak twierdził świadek, podkreślając tym samym ich rzekome odmienne znaczenie od opinii Departamentu Prawnego KPRM i opinii PG RP, gdyż notatka sporządzona przez Krzysztofa Szczuckiego, potwierdzająca prowadzenie rozmów z prof. dr. hab. Markiem Szydło i dr. hab. Adamem Szafrąńskim, została sporządzona w dniu 15 kwietnia 2020 r., zaś jak wynika z korespondencji e-mail, pierwszy draft decyzji zawierający sformułowanie *przygotowania przeprowadzenia wyborów* został przesłany przez Magdalenę Przybysz do Szefa KPRM Michała Dworczyka dopiero w dniu 16 kwietnia 2020 r. o godz. 11:45.

Ponadto, gdy chodzi o opinię pisemną sporządzoną przez dr. Krzysztofa Wąsowskiego, to Komisja zauważa, że z korespondencji e-mail wynika jednoznacznie, że ta opinia została przekazana do KPRM w formie elektronicznej 16 kwietnia 2020 r., ale już po podpisaniu obu decyzji przez Prezesa RM. Opinia została dostarczona o godz. 17:02, a na skrzynkę e-mailową Szefa KPRM została wysłana o godz. 19:44, zaś podpisane decyzje zostały wysłane w formie korespondencji e-mail o godz. 14:42 (decyzja BPRM.4820.2.3.2020) i o godz. 15:07 (decyzja BPRM.4820.2.4.2020).

Notatka Krzysztofa Szczuckiego nie potwierdza zaś, że dr Krzysztof Wąsowski udzielił ustnej opinii na temat prawnej możliwości wydania decyzji przez Prezesa RM, zlecającej podjęcie czynności w sprawie przygotowania wyborów korespondencyjnych, wbrew temu, o czym zeznał Szef KPRM Michał Dworczyk.

Co za tym idzie, powyższe fakty prowadzą do konkluzji, że KPRM nie pozyskała przed wydaniem decyzji ustnych opinii prawnych, które definitywnie i kompleksowo stwierdzałyby możliwość wydania przez Prezesa RM poleceń dla PP SA i PWPW SA związanych z wyborami Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego.

Dopiero po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. KPRM na podstawie umów zawartych w dniu 8 maja 2020 r. zleciła podmiotom zewnętrznym sporządzenie pisemnych opinii, które de facto post factum oceniały uprawnienia Prezesa RM w procesie wyborczym w stanie epidemii oraz legalność decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i uzyskała następujące opinie:

- a. opinię datowaną na 16 kwietnia 2020 r., sporządzoną przez adw. dr. Krzysztofa Wąsowskiego;
- b. opinię datowaną na 8 maja 2020 r., sporządzoną przez r. pr. dr. Radosława Kwaśnickiego, r. pr. Krzysztofa Wróbla, r. pr. Łukasza Sieczki z Kancelarii Kwaśnicki, Wróbel & Partnerzy;
- c. opinię datowaną na 10 maja 2020 r., sporządzoną przez prof. dr. hab. Marka Szydło;
- d. opinię datowaną na 8 maja 2020 r., sporządzoną przez r. pr. Jana Sakławskiego z Kancelarii Brysiewicz & Wspólnicy;
- e. opinię datowaną na 8 maja 2020 r., sporządzoną przez dr. hab. Adama Szafrąńskiego
- f. opinię datowaną na 8 maja 2020 r., sporządzoną przez dr. Tymoteusza Zycha, adw. Jerzego Kwaśniewskiego, Łukasza Bernacińskiego z Ośrodka Analiz Cegielskiego.

(vide: umowy nr 239/DP/20, 240/DP/20, 242/DP/20, 244/DP/20 i 246/DP/20, opinie prawne)

Z wewnętrznej korespondencji e-mail wymienialnej pomiędzy pracownikami KPRM (por. np. wiadomość Piotra Żytkowskiego z dnia 8 maja 2020 r.) wynika, że potrzeba wykonania na rzecz KPRM ekspertyz prawnych miała pilny charakter. Opinie wpłynęły do KPRM nawet w tym samym dniu, kiedy zawarto umowy na ich sporządzenie.

Chronologia zdarzeń prowadzi więc w ocenie Komisji do wniosku, że idea zlecenia sporządzenia zewnętrznych ekspertyz odnośnie do decyzji z 16 kwietnia 2020 r. pojawiła się w KPRM w związku ze złożeniem przez RPO skargi do WSA w Warszawie na decyzję BPRM.4820.2.3.2020, która wpłynęła do KPRM 29 kwietnia 2020 r. (vide: wiadomość e-mail Rafała Siemianowskiego z dnia 29 kwietnia 2020 r.).

Tym samym zlecenie sporządzenia ww. opinii prawnych już po wydaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., a odnoszących się do oceny prawnej tych decyzji, Komisja uważa za kolejne niecelowe wydatkowanie środków publicznych.

Mając na uwadze powyższe, Komisja ocenia krytycznie działanie KPRM i Prezesa RM w dniu 16 kwietnia 2020 r., którzy nie uwzględnili treści opinii prawnych przygotowanych przez najbliższych doradców prawnych Premiera, tj. Departament Prawny KPRM i PG RP. W ocenie Komisji w sytuacji tych dwóch negatywnych opinii prawnych późniejsze działania zmierzające do pozyskania opinii zewnętrznych ekspertów stanowiły jedynie poszukiwanie argumentacji prawnej dla uprzednio już podjętych bezprawnych działań negatywnie ocenionych przez Departament Prawny KPRM i PG RP.

W ocenie Komisji w tej sytuacji, gdy Prezes RM otrzymał na etapie przygotowywania projektów decyzji informację o negatywnej ocenie Departamentu Prawnego KPRM i PG RP, a tym samym o braku podstawy prawnej do wydania tego rodzaju decyzji, przed podpisaniem ostatecznych decyzji powinien bezpośrednio zasięgnąć opinii i skonsultować się w tej sprawie z Dyrektorem Departamentu Prawnego KPRM Magdaleną Przybysz bądź Prezesem PG RP Mariuszem Haładym, aby potwierdzić, czy redakcyjne zmiany wprowadzone do projektu decyzji zmieniają wyrażoną przez nich wcześniej ocenę prawną.

W ocenie Komisji taka potrzeba wynikała zarówno z faktu wątpliwości prawnych, jak i z powagi sprawy.

O zaniedbaniach Prezesa RM i jego niewłaściwym podejściu świadczą zeznania samego Prezesa RM Mateusza Morawieckiego złożone przed Komisją, który próbując wyjaśnić, dlaczego podpisał decyzje wbrew opiniom prawnym PG RP i Departamentu Prawnego KPRM i ewentualnie oparł się tylko ustnych opiniach i zapewnieniach, zeznał: *I być może na tym etapie były to opinie ustne, ale po podpisaniu powstały na piśmie.* (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z 16 maja 2024 r.) Sporządzone po wydaniu decyzji opinie prawne nie sanują wad prawnych decyzji ani nie wpływają na ocenę stanu świadomości Prezesa RM oraz oceny jego działania w chwili podpisywania decyzji. Przed podpisaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. Prezes RM i Szef KPRM nie pozyskali bowiem opinii prawnych, które definitywnie stwierdzałyby podstawy prawne i faktyczne do wydania decyzji o podpisanej treści przez Prezesa RM.

Stąd też Komisja nie zgadza się ze stanowiskiem Prezesa RM Mateusza Morawieckiego, który w dniu 16 maja 2024 r. zeznał przed Komisją: *Panie pośle, ja otrzymałem tę decyzję od osób, które... od osoby, która... od pana ministra Dworczyka, któremu w pełni ufam i ufalem. I jestem przekonany, że on skonsultował to we właściwy sposób, podstawa prawna była właściwa i dlatego to podpisałem.*

Zaniechanie Prezesa RM Mateusza Morawieckiego weryfikacji stanowisk prawnych Departamentu Prawnego KPMR i PG RP przed podpisaniem decyzji stanowi w ocenie Komisji niedopełnienie obowiązków starannego i rzetelnego działania na podstawie i w granicach prawa.

4. Cel i intencje leżące u podstaw wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Ustawodawca zwolnił organ z obowiązku uzasadnienia decyzji wydawanych w trybie art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej, jednakże zeznania świadków w postępowaniu przed Komisją pozwoliły ustalić motywy i faktyczne uzasadnienie dla wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

U podstaw każdej decyzji administracyjnej leżą bowiem określone okoliczności faktyczne, choćby ustawodawca zwolnił organ z obowiązku ich wskazywania. Uzasadnienie decyzji ma służyć zrozumieniu rozstrzygnięcia, a w razie wątpliwości – ustaleniu granic powagi rzeczy osądzonej i innych skutków decyzji (wyrok WSA w Lublinie z 23.01.2008 r., II SA/Lu 824/07, LEX nr 510919). W doktrynie trafnie podkreśla się, że stosunek uzasadnienia do rozstrzygnięcia polega na tym, iż: *uzasadnienie ma objaśnić tok myślenia prowadzący do zastosowania przepisu prawnego w sprawie*⁸³, a w razie wątpliwości co do treści rozstrzygnięcia uzasadnienie ma służyć ustaleniu jego rzeczywistej treści i innych konsekwencji prawnych decyzji.

Z przeprowadzonych przez Komisję dowodów z zeznań świadków wynika, że decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane w związku z zapadłą decyzją polityczną o przeprowadzeniu w 2020 r. wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego i zainicjowanym w jego następstwie procesem legislacyjnym nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, który nie przebiegał do końca po myśli części ówczesnych rządzących.

Taki cel wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i oczywiste ich powiązanie z ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. potwierdzają zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 lutego 2024 r., który zeznał: *To jest, proszę państwa, bardzo częste, jeśli chodzi o proces legislacyjny, że dany resort – i to nie tylko w takiej sytuacji ekstraordynaryjnej jak pandemia czy wojna... Ale to jest powszechne w moim przekonaniu działanie, że dany resort, którego dotyczy jakaś zmiana legislacyjna, przygotowuje się do wejścia w życie ustawy, na przykład przygotowując rozporządzenia czy inne akty prawne, które powinny zostać wydane zgodnie z tą ustawą. Jeśli ustawa nie wejdzie w życie, to te akty prawne niższego rzędu przygotowywane wcześniej jako projekty w ramach resortu po prostu nie wchodzi w życie, nie są podpisywane, nie uzyskują mocy prawnej. Ale same działania przygotowawcze są absolutnie czymś naturalnym. I mało tego, powiem państwu, że gdyby urzędnicy nie antycypowali tego, mogliby narazić się na zarzut – 231 artykuł Kodeksu karnego mówi o niedopełnieniu obowiązków. W związku z tym prowadzenie tego rodzaju działań przygotowujących się na wejście*

⁸³ J. Borkowski, B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, komentarz do art. 107, 2024, Legalis/el

ustawy w życie jest czymś absolutnie naturalnym. Świadek jednoznacznie wskazał więc na czynności związane z planowanym wejściem w życie przepisów przewidujących wybory Prezydenta RP w formie powszechnego i wyłączonego głosowania korespondencyjnego.

W ten sposób intencje wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. wyjaśniał również Prezes RM Mateusz Morawiecki, zeznając w dniu 16 maja 2024 r. przed Komisją, że: *Najważniejszą różnicą jest zapewne to, że tutaj chodzi o niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów – przygotowanie, czynności przygotowawcze. Musiały być podjęte różne czynności przygotowawcze, pani poseł, po to żeby te wybory mogły się w ogóle odbyć. A jak czytałem ten wyrok sądu rejonowego z 29 listopada, to właśnie do tego się tam też ten sąd odnosił – że jest bardzo ważne, że te dwie instytucje mogły prowadzić te czynności przygotowawcze. No bo jak realnie można zrealizować wybory korespondencyjne, jeżeli wcześniej nie zostaną wydrukowane karty, insertowanie tych kart do głosowania i tak dalej, i tak dalej? To wszystko uwzględnił również sąd rejonowy.*

Skoro intencją wydania decyzji było uprzedzające podjęcie czynności mających na celu przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w formie przewidzianej ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, to tym samym stwierdzić należy, że PP SA i PWPW SA miały podjąć na podstawie decyzji z 16 kwietnia 2020 r. czynności pozostające w zgodzie z założeniami i przepisami ww. ustawy.

Odczytany w ten sposób cel i faktyczne uzasadnienie decyzji korespondują z treścią samej decyzji BPRM.4820.2.3.2020, w której wskazano, że: *realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19, poprzez zapobieżenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym.* Komisja nie daje więc wiary wszelkim próbom wywodzenia, że decyzja polecała podjęcie czynności związanych z przeprowadzeniem głosowania korespondencyjnego jedynie dla wąskiej grupy wyborców uprawnionych tj. dla osób uprawnionych do skorzystania z takiej formy głosowania według przepisów obowiązujących w dacie wydawania decyzji, tj. w dniu 16 kwietnia 2020 r.

O takim celu decyzji świadczą również faktyczne czynności podjęte przez ich adresatów w następstwie ich wykonania, jak np. liczba wydrukowanych na zlecenie PWPW SA kart do głosowania (PWPW SA nie wykonała osobiście decyzji BPRM.4820.2.4.2020). W samej decyzji skierowanej do PWPW SA bardzo ogólnie określono przedmiot polecenia, określając go jako: *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., a tym samym nie dookreślono wprost liczby kart, które PWPW SA miała wydrukować.* Jednakże w dniu 17 kwietnia 2020 r. Prezes PWPW Maciej Biernat skierował na

adres e-mail sekretariatu MSWiA wiadomość e-mailową wraz pismem *podsumowującym zadania realizowane przez PWPW w ramach polecenia wydanego przez P. Premiera z prośbą o akceptację*. W piśmie tym wskazano, że: *Ministerstwo Aktywów Państwowych w dniu dzisiejszym potwierdziło powyższe założenia, przekazało też informację o braku zastrzeżeń do ostatecznych wzorów druków elementów pakietów wyborczych przekazaniach Ministerstwu w dniu wczorajszym, jak również przekazało potwierdzoną z PKW ilość (liczbę) wyborców w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ujętych w rejestrach wyborców na terenie całego kraju, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., która wynosiła 29 904 930 osób. Mając na względzie przywołaną na wstępie Decyzję jak również ustalenia poczynione z Ministrem Aktywów Państwowych oraz Poczta Polska SAA, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA jest odpowiedzialna za realizację zadania w postaci wydruku elementów pakietów wyborczych tj. kart do głosowania oraz instrukcji do głosowania wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz ich dostarczenia do przedstawicieli Poczty Polskiej SA – centrów konfekcjonowania (lettershopów) wskazanych przez Poczta Polska SA, jako operatora zobowiązanego Decyzją Prezesa Rady ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. do konfekcjonowania i doręczania pakietów wyborczych.*

Treść tego pisma jednoznacznie wskazuje, że w wykonaniu decyzji BPRM.4820.2.4.2020 PWPW SA miała wydrukować karty do głosowania, następnie miały być dostarczane do przedstawicieli PP dla wszystkich osób uprawnionych do głosowania w Polsce wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Adresaci również więc rozumieli decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. jako zlecające czynności, zmierzające do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie powszechnego i wyłączonego głosowania korespondencyjnego.

Ponadto Komisja wskazuje, że jakkolwiek w decyzjach nie wskazano dokładnej daty przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym, to uwzględniając przepis art. 128 ust. 2 Konstytucji RP, należy przyjąć, że decyzje dotyczyły wyborów przeprowadzonych w konstytucyjnym terminie, a zatem wyborów, w których pierwsza tura powinna odbyć się w dzień wolny od pracy między 28 kwietnia a 23 maja 2020 r.

W ocenie Komisji kontekst wydania decyzji, ich treść, analiza czynności podjętych przez PP SA i PWPW SA po wydaniu przez Prezesa RM poleceń oraz zeznania świadków wskazują, iż Prezes RM nie zlecił czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych w zakresie i na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wydania decyzji, tj. na podstawie przepisów przewidzianych w Kodeksie wyborczym, ale na podstawie przepisów prawa, które jeszcze nie weszły w życie, a dotyczyły wyborów powszechnych wyłącznie w obligatoryjnej formie głosowania korespondencyjnego.

5. Okoliczności związane z wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

W ocenie Komisji ostateczne ustalenia odnośnie do skierowania do PP SA i PWPW SA polecenia realizacji czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP poczyniono podczas spotkania w dniu 15 kwietnia 2020 r. (wideokonferencja) z udziałem Wiceministra AP Artura Sobonia, przedstawicieli PP SA, PWPW SA i podwykonawców. Ustalenia poczynione podczas spotkania w dniu 15 kwietnia 2020 r. znalazły odzwierciedlenie w wydanych następnego dnia decyzjach BPRM.4820.2.3.2020 oraz BPRM.4820.2.4.2020.

Podczas tego spotkania ustalono m.in., że PP SA będzie operatorem odpowiedzialnym za koordynowanie przygotowania pakietów wyborczych. Wydrukowanie kart wyborczych miało zostać powierzone PWPW SA, a kopertowanie (konfekcjonowanie) dwóm podmiotom prywatnym zaproszonym na to spotkanie. W trakcie spotkania uzgodniono kwestie związane z procesem przygotowania pakietów wyborczych, podziału czynności, terminów wykonania zadań i możliwości dostawców. Ustalono wygląd pakietów wyborczych, ich zabezpieczenia i ich łączną liczbę, zastrzegając, że: (...) *ostateczne wzory dokumentów znajdują się w rozporządzeniu MAP, które formalnie będzie wydane po wejściu w życie Ustawy (około 7–8 maja) dlatego kluczowe jest, żeby zamknąć ustalenia wzorów powyżej wskazanych dokumentów przez MAP niezwłocznie i następnie dokumenty te nie mogą ulec zmianie w procesie formalnej legislacji rozporządzeń.* Ustalono również, że przed podpisaniem umów z podwykonawcami, którzy mieli się zająć konfekcjonowaniem, prace zostaną formalnie zlecone PP SA. W czasie spotkania Wiceminister AP Artur Soboń zakomunikował obecnym, że zostanie wydana decyzja, która powierzy PP SA zadanie konfekcjonowania pakietów wyborczych, zaś pozostałe firmy będą podwykonawcami.

Komisja nie zgadza się z twierdzeniem, że spotkanie (wideokonferencja) w dniu 15 kwietnia 2020 r. miało charakter spotkania (dialogu) technicznego czy też badania rynku. Przedmiot ustaleń, szczegółowość tych ustaleń oraz kompleksowe podejście do zagadnień związanych z tematyką wyborów korespondencyjnych, czego dowodzi notatka z telekonferencji sporządzona przez przedstawiciela PP SA Łukasza Kuleszę, oraz zeznania świadków wskazują, że było to spotkanie, na którym podjęto faktyczną decyzję o podziale zadań. Dodać należy, że spotkania, na których podejmowano decyzje dotyczące wyborów, z uwagi na udział w tych spotkaniach osób spoza rządu, nie mogą być również kwalifikowane jako spotkania polityczne członków rządu, na których rozważano ewentualne rozwiązania prawne. Udział podmiotów trzecich w tych spotkaniach, które następne stały się beneficjentami przyjętych formalne rozwiązań, temu zaprzecza.

(vide: notatka PP SA z 15 kwietnia 2020 r.; zeznania Grzegorza Kurdziela z 20 lutego 2020 r.)

Powyższe dowodzi jednocześnie kluczowej roli Ministra AP i całego MAP w przygotowaniu wyborów korespondencyjnych.

6. Powiadomienie ministra właściwego do spraw gospodarki o zamiarze wydania decyzji z 16 kwietnia 2020 r.

Stosownie do przepisu art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydawania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., Prezes RM był uprawniony do wydania polecenia w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki.

W aktach przekazanych Komisji przez KPRM i inne organy nie ma informacji świadczących o tym, że Prezes RM informowałby o zamiarze wydania poleceń PP i PWPW Minister Rozwoju Jadwigę Emilewicz, która kierowała wówczas działem administracji rządowej odpowiedzialnym za sprawę gospodarki.

Szef KPRM Michał Dworczyk zapytany o to, czy taka informacja została przekazana Minister Jadwidze Emilewicz przed podpisaniem decyzji, zeznał, że: *Nie jestem w stanie... Wydaje mi się, że tak, natomiast nie jestem w stanie odpowiedzieć panu w tej chwili precyzyjnie, jaką formę miała ta informacja, czy była to ustna, czy była pisemna. Powtarzam, nie jestem w stanie panu w tej chwili odpowiedzieć na to pytanie.*

Zapytany o to Prezes RM Mateusz Morawiecki zeznał: *Pani minister Emilewicz – pani chyba nawet premier – pani premier Emilewicz, wówczas była wraz z panem premierem Gowinem w oku cyklonu, czyli jakby w środku tych wszystkich debat, dyskusji i tak dalej. Z panią minister, z panią premier Emilewicz wiele razy rozmawiałem, ale nie potrafię teraz powiedzieć, czy akurat – jeśli dobrze rozumiem pana pytanie – o roli PWPW. Rozmawiałem po prostu... Raczej rozmawialiśmy o możliwości przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym, o tym, jak partia Porozumienie w tej kwestii będzie głosowała. Ona była wówczas członkinią tej partii. O takich sprawach. A innych bardziej szczegółowych wątków nie przypominam sobie.*

W ocenie Komisji powyższe świadczy o tym, że o ile Premier Mateusz Morawiecki rozmawiał z Minister Jadwigą Emilewicz na temat wyborów korespondencyjnych, o tyle rozmowy te dotyczyły kwestii stricte politycznych i nie realizowały dyspozycji przepisu art. 11 ustawy antycovidowej.

Komisja zauważa, że NIK przeprowadzając kontrolę D/20/502, wystąpiła do Ministerstwa Rozwoju o udzielenie informacji, czy minister właściwy do spraw gospodarki został poinformowany przez Prezesa RM o zamiarze wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., na co ówczesna Minister Rozwoju Jadwiga Emilewicz potwierdziła, ale nie pamiętała, kiedy przedmiotowa informacja została jej przekazana. Komisja nie daje wiary takim wyjaśnieniom. Po pierwsze, niezależnie od okoliczności, Komisja zauważa, że powszechnie stosowaną zasadą w działalności organów administracji publicznej jest pisemność i utrwalanie faktów na piśmie, choćby w formie notatek. W okolicznościach tej sprawy było to tym bardziej uzasadnione, że

zamiar wydania decyzji zmaterializował się nawet w formie projektu decyzji już w dniu 10 kwietnia 2020 r., a zatem na 6 dni przed jej wydaniem. Decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. nie zostały wydane z dnia na dzień, co ma niebagatelne znaczenie dla oceny zachowań funkcjonariuszy publicznych. Stąd też Komisja nie daje wiary tłumaczeniom o *wysokiej dynamice działań podejmowanych przez organu administracji rządowej w początkowym okresie pandemii COVID-19*. Ponadto Komisja nie daje wiary ww. wyjaśnieniom udzielonym NIK przez Ministerstwo Rozwoju, gdyż nielogiczne jest, że z jednej strony stanowczo potwierdza się fakt przekazania takich informacji, ale nie potrafi się przekazać żadnych szczegółów z tym związanych.

W konsekwencji Komisja stwierdza, że Prezes RM zaniechał poinformowania, w ramach procedury przewidzianej w art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej, o zamiarze wydania poleceń PP SA i PWPW SA ministra kierującego działem administracji rządowej odpowiedzialnym za sprawy gospodarki.

7. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym

Z materiałów pozyskanych przez Komisję nie wynika, aby PP SA i PWPW SA zostały zawiadomione przez Prezesa RM o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania polecenia w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, polegającego na podjęciu czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r., a także, że umożliwiono im wypowiedzenie się w sprawie przed wydaniem decyzji administracyjnych. Decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. były pierwszymi pismami doręczonymi PP SA i PWPW SA w ww. sprawach. Prezes RM zaniechał więc realizacji podstawowych zasad postępowania administracyjnego unormowanych w k.p.a., gwarantujących stronie prawo do czynnego udziału w postępowaniu.

Zarówno PP SA, jak i PWPW SA były stronami w postępowaniu administracyjnym, które powinno poprzedzić obie decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. i zostać przeprowadzone na zasadach określonych w k.p.a. Jak wskazał biegły prof. dr hab. Jan Zimmermann w opinii z dnia 26 stycznia 2024 r.: *Do wydania owych poleceń wymagane było zastosowanie całego Kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności należało zastosować zasady ogólne k.p.a., adresaci obu decyzji nabyli status stron postępowania, co zobowiązywało organ do zastosowania wobec nich zasady czynnego udziału stron, konieczne też było należyte przeprowadzenie postępowania dowodowego i tych elementów postępowania, które mogły być obowiązkowe (rozprawa administracyjna), należało zwrócić uwagę na terminy załatwiania spraw, reguły ewentualnego zawieszenia postępowania itd.*

Szef KPRM Michał Dworczyk wyjaśniając przyczyny tego zaniechania, zeznał, że: (...) *mogę się domyślać, że wynikało to z tempa prac, które wówczas miało miejsce.*

Mając na uwadze powyższe, Komisja podziela stanowisko biegłego prof. dr. hab. Jana Zimmermanna wyrażone w opinii z dnia 26 stycznia 2024 r.: (...) *w czasie poprzedzającym wydanie obu decyzji (przyznając, że był to czas trudny ze względu na oczywiste niebezpieczeństwo) nie prowadzono postępowania administracyjnego w zgodzie z Kodeksem postępowania administracyjnego. Dla wydanych decyzji istniała więc wprawdzie podstawa procesowa, ale została ona w istocie pominięta przez autora obu decyzji, gdyż nie ma dowodów na jej wykonanie poza samym faktem wydania tych aktów. Zacytowanie w ich treści tylko art. 104 k.p.a. jest niewystarczające.*

Prezes RM wydając decyzje z 16 kwietnia 2020 r., naruszył więc uprawnienia strony postępowania administracyjnego – PP SA i PWPW SA – wynikające z k.p.a., w szczególności przepis art. 61 § 4 k.p.a. i art. 10 § 1 k.p.a. W ocenie Komisji tego zaniechania nie usprawiedliwia wielokrotnie podnoszona przez świadków argumentacja o nadzwyczajnej sytuacji i pilnym trybie działania. Jak bowiem wskazano już wyżej, pierwszy projekt decyzji dla PP SA MAP przekazało do KPRM już 10 kwietnia 2020 r. Pomiędzy sporządzeniem pierwszego projektu decyzji a wydaniem decyzji upłynęło 6 dni, a zatem zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania i umożliwienie im wypowiedzenia się w sprawie było możliwe. Gdyby po skierowaniu zawiadomień Prezes RM na skutek przeprowadzonych analiz uznał ostatecznie, że wydanie poleceń dotyczących wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego jest faktycznie bądź prawnie niedopuszczalne, mógł umorzyć takie postępowania. Wyjaśnienia Szefa KPRM są tym bardziej niezrozumiałe, gdy uwzględni się fakt odbywanych spotkań przez przedstawicieli MAP z przedstawicielami PP SA i PWPW SA przed dniem wydania decyzji, a także fakt, że już w dniu 16 kwietnia 2020 r., zaledwie niewiele godzinę po tym, jak KPRM przesłała drogą e-mailową skan podpisanej decyzji BPRM.4820.2.3.2020, Astrida Mierzejewska, Dyrektor ds. Klientów Kluczowych PP, przesłała do Grzegorza Dostatniego, Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego MAP, pierwszy projekt umowy pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Aktywów Państwowych a PP SA na wykonanie usługi skompletowania 33 000 000 sztuk pakietów wyborczych (vide: wiadomość e-mail Astridy Mierzejewskiej do Grzegorza Dostatniego z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 15:39)

Informacje pomiędzy organami administracji rządowej a spółkami Skarbu Państwa były przekazywane, tyle że w sposób nieformalny i z ominięciem oficjalnych procedur, co Komisja ocenia negatywnie.

8. Działania KPRM po wydaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. Prezes RM Mateusz Morawiecki, Szef KPRM Michał Dworczyk ani nikt z administracji Premiera nie wykazywał zainteresowania tym, czy i jak te

decyzje są wykonywane przez Ministra AP, Ministra SWiA, PP SA i PWPW SA. O ile Komisja mogłaby się zgodzić, że ogólną koordynację nad wykonywaniem polecenia przez PP SA i PWPW SA powinni sprawować odpowiednio Minister AP i Minister MSWiA, to wskazać należy, że ta koordynacja wynikać powinna z faktu i na podstawie zawartej umowy przez właściwych ministrów z ww. podmiotami. Istota problemu tkwi w tym, że taka umowa określająca w szczególności dokładny przedmiot czynności niezbędnych, gdy chodzi o „przygotowanie przeprowadzenia” wyborów Prezydenta RP, terminy wykonania poszczególnych zadań czy wynagrodzenie, nie została zawarta przez Ministra AP z PP SA i Ministra SWiA z PWPW SA.

Komisja tym bardziej krytycznie ocenia zaniechania funkcjonariuszy KPRM, gdy uwzględni się fakt, że to w KPRM już na końcowym etapie prac nad projektami decyzji zwrócono uwagę, że decyzje niezbyt jasno precyzują, że to konkretnie ministrowie powinni zawrzeć umowy ze spółkami Skarbu Państwa. Dlatego też to w KPRM dodano do projektów decyzji przygotowanych przez MAP akapity wprost wskazujące, że ministrowie są odpowiedzialni za zawarcie umów z PP SA i PWPW SA, zgodnie z decyzjami. Działania KPRM są więc niekonsekwentne – z jednej bowiem strony KPRM zwraca uwagę na detale decyzji, tak aby ich treść i podział obowiązków pomiędzy spółki i ministrów nie budził wątpliwości, a z drugiej strony, pomimo świadomości, że ministrowie jednak tych decyzji nie wykonują, funkcjonariusze KPRM nic nie zrobili, aby wyegzekwować od nich realizację zadań, za które, zgodnie z decyzjami, byli odpowiedzialni.

Dlatego też Komisja nie przyjmuje wyjaśnień Prezesa RM Mateusza Morawieckiego, który w dniu 16 maja 2024 r. zeznał przed Komisją: *A o umowy bądź ich brak proszę pytać odpowiednie komórki administracji publicznej, czyli te dwa ministerstwa, tych dwóch ministrów, ponieważ ja się tym nie zajmowałem. (...) Gdybym tylko to wiedział, to bym na pewno państwu starał się podpowiedzieć, jakie mogły być przyczyny. (...) Prezes Rady Ministrów wydaje decyzje i dla mnie najważniejsze jest, czy te czynności przygotowawcze, które w danej decyzji są zawarte, są wykonywane. To było dla mnie wówczas najistotniejszą przesłanką. A o szczegóły dotyczące tego, co się działo potem z tymi umowami, proszę pytać odpowiednich ministrów, ponieważ to nie leżało już w moim zakresie obowiązków. (...) Tak. Ale kontrola pracy tego, pani poseł, żeby decyzja była realizowana, i decyzja była realizowana – to było dla mnie najważniejsze. A poza tym wiele innych, dużo ważniejszych spraw, wiążących się z życiem ludzi, zdrowiem ludzi i z przedsiębiorstwami.*

To Prezes RM – niezależnie od zaniechań Ministra AP i Ministra SWiA, za które ponoszą indywidualną, odrębną odpowiedzialność – zobowiązany był do tego, aby zweryfikować postępowanie wykonania zadań nałożonych na ministrów. W ocenie Komisji zeznania świadka Mateusza Morawieckiego stanowią wyłącznie wyraz przyjętej przez niego ogólnej linii obrony, obliczonej na odciążenie go i przerzucenie ewentualnej odpowiedzialności za działania i zaniechania, do jakich doszło w związku z wyborami korespondencyjnymi, na inne osoby.

Jeszcze bardziej krytycznie należy ocenić lekceważący stosunek Prezesa RM Mateusza Morawieckiego do potrzeby sprawowania kontroli nad wykonywaniem decyzji. Świadek Mateusz Morawiecki zapytany podczas przesłuchania przed Komisją o to: *Czy zgadza się pan z ministrem Sasinem i ministrem Kamińskim, że przez to, że pan nie przekazał im środków finansowych, nie mogli zawrzeć umów z pocztą i PWPW? Czy pan się z tym zgadza?*, zeznał w dniu 16 maja 2024 r.: *Pani poseł, w ogóle nie zajmowałem się tą sprawą od tej strony.*

Z zeznań Prezesa RM Mateusza Morawieckiego wynika, że nie poświęcał zbytnej uwagi tematowi wyborów korespondencyjnych. Jak sam zeznał 16 maja 2024 r.: *Wybory prezydenckie były fundamentalnie ważne, oczywiście. (...) Ale zajmowały mi może 5–10% ówczesnego czasu.*

Brak nadzoru nad ministrami w kwestii wykonania decyzji przyznał również Szef KPRM Michał Dworczyk, który w swoich zeznaniach kilkakrotnie wskazywał, że:

1. (...) w momencie wydania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów ciężar nadzoru nad tymi działaniami, które miała przeprowadzić Poczta Polska, było... był złożony na resort MAP, czyli Ministerstwo Aktywów Państwowych, natomiast jakby nadzorowanie procesów realizowanych przez PWPW – na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
2. Każdy z ministrów ma swój dział albo jest rozporządzenie atrybutywne, które wskazuje zakres jego obowiązków. To nie jest tak, że każdy minister zajmuje się wszystkim albo tym, czym jest akurat zainteresowany w ramach pracy rządu. Te sprawy nie wchodziły w zakres moich kompetencji ani nie miałem narządzi, żeby je nadzorować tudzież w nie ingerować ani, mówiąc między nami czy mówiąc wprost, podstawy prawnej do tego, żeby takiej ingerencji... żeby taką ingerencję przeprowadzić.
3. Ze strony szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie ma żadnego nadzoru. Bo tak jak już wspominałem, nie ma narządzi do tego.
4. Natomiast w systemie, w którym my funkcjonujemy, prezes Rady Ministrów przyjmuje informację zwrotną od ministra, który w ramach swojego działu autonomicznie podejmuje decyzję. Według mojej wiedzy ani do kancelarii, ani bezpośrednio do prezesa Rady Ministrów nie spłynęły żadne niepokojące sygnały, informacje o problemach związanych z realizacją decyzji administracyjnych, które wydał prezes Rady Ministrów.
5. Nie, nie interesowałem się.
6. (...) Pan premier nie otrzymywał w ramach bieżących rozmów z ministrami aktywów państwowych i spraw wewnętrznych i administracji żadnych niepokojących sygnałów na temat tego, że są problemy z wykonaniem tych decyzji.

(vide: zeznania Michała Dworczyka w dniu 5 i 13 lutego 2024 r.)

Świadek Michał Dworczyk zeznał również, że nie znał zastrzeżeń Ministra AP Jacka Sasina odnośnie do podpisania umowy z PP SA, co zasadniczo koresponduje z pozostałą częścią jego

zeznań, z której wynikało, że KPRM nie interesowała się w ogóle kwestią wykonania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Mając na uwadze powyższe, w pierwszej kolejności Komisja wskazuje na sprzeczność zeznań Szefa KPRM Michała Dworczyka i Prezesa RM Mateusza Morawieckiego w kwestii, czy w ogóle, a jeśli tak, to w jaki sposób Premier pozyskiwał informacje o wykonywaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. Z zeznań Szefa KPRM Michała Dworczyka wynika bowiem, że po wydaniu decyzji KPRM nie interesowała się kwestią ich wykonania – czy, jak i przez kogo decyzje są wykonywane. Z kolei Prezes RM Mateusz Morawiecki zeznał przed Komisją w dniu 16 maja 2024 r., że: *Pani poseł, codziennie wówczas z rana miałem Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. I nie wiem, czy da pani wiarę, ale wcale niecodziennie o to dopytywałem. Dopytywałem co kilka dni ministra Dworczyka przede wszystkim, czy według jego wiedzy toczony są prace, które... prace jako czynności przygotowawcze zleciłem w decyzjach. I otrzymywałem zapewnienie, możecie spytać tutaj państwo pana ministra Dworczyka, o tym, że tak, te instytucje, którym te prace zostały zlecone, jak również ministerstwa zajmują się tym według swoich właściwości.*

Z kolei Szef KPRM Michał Dworczyk zeznał przed Komisją: *No, pan premier Morawiecki na bieżąco rozmawiał z ministrami i konsultował istotne kwestie z ministrami oraz z nimi je omawiał. O ile pamiętam, to przekazując mi polecenie przygotowania tych opinii... przepraszam, tych decyzji administracyjnych, odwoływał się też właśnie do rozmów z tymi dwoma ministrami. (...) A odnosząc się do wcześniejszych uwag na temat rozmów pana premiera ze swoimi ministrami, to proszę mi wybaczyć, ale ja w tych... w większości tych rozmów nie brałem udziału, bo nie taka jest rola szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.*

Powyższe w ocenie Komisji prowadzi do wniosku, że jeden z ww. świadków zeznał nieprawdę.

Co więcej, z zeznań Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego wynika, że bezpośrednio rozmawiał z Prezesem RM o postępach w przygotowywaniu wyborów korespondencyjnych. Jedynie tytułem przykładu należy wskazać, że w dniu 23 kwietnia 2024 r. świadek Mariusz Kamiński zeznał: *Nie było takiej potrzeby, żeby codziennie raportować premierowi. Na pewno przekazałem premierowi, że w ciągu czterech dni ulotki zostały... przepraszam, nie ulotki, tylko materiały wyborcze, karty wyborcze zostały wydrukowane – nie ośmiu dni, tylko czterech dni.*

W ocenie Komisji, biorąc pod uwagę w szczególności newralgiczny przedmiot decyzji z 16 kwietnia 2020 r., obejmujący zlecenie czynności mających na celu przeprowadzenie czynności wyborów Prezydenta RP, Prezes RM nie tylko mógł, ale i powinien śledzić i interesować się tym, czy i jak wydane przez niego decyzje są wykonywane, i egzekwować od podległych mu ministrów wykonania nałożonych na nich zadań.

a) Kontrola wykonywania decyzji przez organ administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną

Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

Decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym o charakterze władczym i może nieść za sobą nałożenie na stronę zarówno obowiązków określonego typu (np. obowiązek działania albo obowiązek zaniechania działania), jak i może przynosić stronie postępowania określone uprawnienia. Decyzja administracyjna uważana jest za przejaw woli państwa reprezentowanego przez organ administracji publicznej⁸⁴. Zadaniem organów administracji publicznej jest czuwanie nad wykonaniem aktu administracyjnego.

Zgodnie z art. 110 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Z tego przepisu, niejako skierowanego do organu, który wydał decyzję, wynika m.in. to, że organ ten nie może w żaden inny sposób uchylić się od tego związania. Na marginesie za NSA warto dodać, że każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości, a zatem organ administracji, który w znanych sobie okolicznościach wydał wadliwą decyzję uprawniającą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem⁸⁵.

Co do zasady, stosownie do przepisu art. 130 § 1 k.p.a., przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, chyba że nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności (art. 130 § 3 k.p.a.).

W przypadku decyzji zobowiązujących strona staje się podmiotem zobowiązanym, a organ lub inna strona podmiotem uprawnionym do żądania wykonania takiej decyzji. Wykonanie takiej decyzji nastąpi tylko wówczas, gdy stwierdzone zostanie, że decyzja jest wykonalna, a nałożony w niej obowiązek wymagalny⁸⁶. Według K. Korzan *wykonanie obowiązku polega na podjęciu wszelkich zgodnych z prawem działań, które zmierzają do podporządkowania stanu faktycznego normie prawa materialnego w zakresie określonym w tytule wykonawczym*⁸⁷.

Biorąc pod uwagę, że wykonanie decyzji dotyczy aktów zobowiązujących, ustalających dla ich adresatów nakazy powinnoego zachowania lub zakazy określonego zachowania, decyzji, na

⁸⁴https://www.temidium.pl/artykul/egzekwowanie_praw_z_decyzji_administracyjnej_przez_adresata_decyzji-5623.html

⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1461/81, LEX nr 9632

⁸⁶ T. Biernat, (w:) *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, „Państwo i Prawo”, 1984, z.9, s.85.

⁸⁷ K. Korzan, (w:) *Wykonanie orzeczeń w sprawach o roszczenie pracowników ze stosunku pracy*, Katowice 1985, s. 31.

podstawie których określony podmiot uzyskuje uprawnienie i mocą których zostają nałożone na niego określone obowiązki, decyzji, na podstawie których jeden podmiot jest do czegoś zobowiązany, a drugi wyłącznie uprawniony⁸⁸, stwierdzić należy, że decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. nakładały na Ministrów AP i SWiA obowiązki podlegające wykonaniu.

Komisja podkreśla bowiem, że wydawanie aktów administracyjnych przez organ administracji publicznej nie jest celem samym w sobie i organ nie wydaje ich w celach statystycznych, lecz po to, by zaistniała sytuacja faktyczna i/lub prawna, o której rozstrzyga. Akt nakładający obowiązek wydawany jest po to, aby ten obowiązek zmaterializował się. Innymi słowy celem każdego tego rodzaju aktu jest jego wykonanie. Co do zasady więc, w przypadku, gdy decyzja administracyjna nakłada zobowiązania na adresata, na organie, który wydał decyzję, ciąży powinność weryfikacji, czy zobowiązanie takie zostało przez adresata wykonane dobrowolnie, a w przypadku braku dobrowolnego wykonania skierowanie do przymusowego wykonania w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji.

Postępowanie mające na celu bądź przymuszenie zobowiązanego do wykonania ciężących na nim obowiązków (postępowanie egzekucyjne), bądź stworzenie warunków ułatwiających przyszłą egzekucję (postępowanie zabezpieczające)⁸⁹ reguluje ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Przepis art. 2 § 1 ww. ustawy określa obowiązki podlegające egzekucji w administracji. W większości są to obowiązki o charakterze pieniężnym (zob. art. 2 § 1 pkt 1–9 u.p.e.a.), pozostałe mają charakter niepieniężny.

Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Obowiązki o charakterze niepieniężnym, o których mowa w art. 2 u.p.e.a., to wszelkie obowiązki niemające charakteru pieniężnego, które wynikają bezpośrednio z przepisów prawa albo zostały ustalone na ich podstawie, w związku z realizacją zadań administracji publicznej⁹⁰. Jak wskazuje się w doktrynie, w zakresie egzekucji świadczeń niepieniężnych w rachubę mogą wchodzić różne obowiązki, ustawodawca nie określił bowiem w precyzyjniejszy sposób tych obowiązków. Z brzmienia tego artykułu można sądzić, że są to wszystkie obowiązki nakładane w zakresie kompetencji tych organów. Reasumując, obowiązki o charakterze niepieniężnym polegają albo na wykonaniu czynności przez zobowiązanego, albo na zaniechaniu, powstrzymaniu się od

⁸⁸ T. Woś, *Wykonalność decyzji administracyjnej*, (w:) T. Woś (red.) *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 347.

⁸⁹ P. M. Przybysz (w:) *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 1.

⁹⁰ D. R. Kijowski (w:) E. Cisowska-Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, D. R. Kijowski, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, art. 2.

określonych działań, bądź też na znoszeniu jakiegoś stanu, sytuacji czy też działania innego podmiotu⁹¹.

Dodatkowo, zgodnie z art. 3 § 1 u.p.e.a., egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Z art. 3 § 1 u.p.e.a. wynika, że egzekucję administracyjną stosuje się w celu realizacji obowiązków pochodzących z decyzji i postanowień „właściwych” organów. Owe właściwe organy to przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego⁹².

Z zeznań świadka Mateusza Morawieckiego wynika jasno, że były Premier nie widział i nadal nie widzi żadnych zaniechań czy zaniedbań ze strony ministrów, na których nałożył określony w decyzji obowiązek, a których to obowiązków ministrowie nie wykonali. W dniu 22 maja 2024 r. na pytanie Przewodniczącego Komisji pisał Dariusz Joński: *Czy widzi pan jakiegokolwiek zaniechania, czy widzi pan jakiegokolwiek zaniedbania po stronie ministra Sasina w wykonaniu pańskiej decyzji z 16 kwietnia 2020 r., świadek Mateusz Morawiecki zeznał wprost: (...) nie, nie widzę takich zaniechań, nie widzę takich zaniedbań. Jest to sytuacja taka, że po przekazaniu decyzji do ministra aktywów państwowych w sprawie Poczty Polskiej, do ministra spraw wewnętrznych w sprawie PWPW, wiedząc, że te dwie decyzje mają rygor natychmiastowej wykonalności, zdałem się na te instytucje, którym te decyzje zostały... dla których te decyzje zostały przeznaczone.* (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 22 maja 2024 r.)

Co więcej, zeznania Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego prowadzą do wniosku, że Prezes RM miał wiedzę, że Minister SWiA nie zawarł umowy z PWPW SA, mimo obowiązku w tym zakresie nałożonego decyzją BPRM.4820.2.4.2020. Zeznając przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r., Mariusz Kamiński wskazał: *Czy premier był informowany, że zawrę w późniejszym okresie. (...) Był informowany. (...) Premier miał informację, że umowa będzie podpisana w momencie, kiedy zostaną precyzyjnie określone poniesione koszty; oraz (...) premier miał świadomość, że po przelaniu środków umowa zostanie podpisana, ale te środki, żeby określić, jakie powinny być przebrane... musiałem mieć ostateczną informację o kwocie. W tamtym momencie nie było takiej informacji, nie wiadomo było, czy będzie pierwsza, druga tura, jak to będzie wyglądało, jak się całościowo ten... ta kwota ukształtuje. Wydawało mi się, że to jest logiczne, racjonalne. I nie było*

⁹¹ Prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Marek Wierzbowski (red.) (w:) *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2024, Legalis.

⁹² Prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Marek Wierzbowski (red.) (w:) *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 2024, Legalis.

żadnego powodu, żeby natychmiast podpisywać umowę, skoro wiadomo było, że ona musi być... podpisana również po... zakończeniu działań PWPW.

Zeznania świadka Mariusza Kamińskiego prowadzą do wniosku, że Prezes RM Mateusz Morawiecki miał wiedzę o niewykonaniu przez Ministra SWiA decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i niezawarcia przez niego umowy z PWPW SA, a mimo to nie podjął jakichkolwiek działań, aby wyegzekwować realizację obowiązku i godził się na niewykonanie decyzji przez podległego mu ministra. Co za tym idzie, choć, co prawda, ani Szef KPMR, ani Prezes RM nie sprawdzał i nie kontrolował, czy Minister AP i Minister SWiA wykonują decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., tj. czy zawarli umowy ze spółkami Skarbu Państwa, to nie jest to równoznaczne w ocenie Komisji z tym, że Prezes RM o tych zaniechaniach nie wiedział, przynajmniej gdy chodzi o ministra SWiA, gdyż taki właśnie wniosek jawi się z zeznań Mariusza Kamińskiego.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Komisji Szefa KPRM powinien zaniepokoić sam fakt, że Minister AP Jacek Sasin i Minister SWiA nie podejmują żadnych realnych działań, aby uzyskać środki niezbędne na sfinansowanie poleceń wydanych PP SA i PWPW SA, w szczególności, aby w drodze osobistych spotkań lub rozmów telefonicznych z funkcjonariuszami KPRM czy bezpośrednio z Prezesem RM ubiegali się o przekazanie lub zabezpieczenie środków na realizację decyzji BPRM.4820.2.4.2020, podczas gdy w decyzjach z dnia 16 kwietnia 2020 r. wyraźnie wskazano, że finansowanie poleceń nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest odpowiednio Minister AP i Minister SWiA na podstawie umów zawartych przez ww. ministrów odpowiednio z PP SA i PWPW SA.

Skoro Minister AP i Minister SWiA nawet nie występowali do Prezesa RM (bądź za jego pośrednictwem) o przyznanie środków na sfinansowanie zadania powierzonego PP SA i PWPW SA, to Prezes RM musiał być w ocenie Komisji świadomy, że ministrowie nie wykonują obowiązków nałożonych na nich w decyzjach, nawet jeśli nie kontrolował ich w tym zakresie i nie pytał o wykonanie zadań.

Tym samym stwierdzić należy, że Premier Mateusz Morawiecki, wiedząc o braku wykonania obowiązków nałożonych na swoich ministrów, zaniechał skierowania wydanych decyzji do odpowiednich organów egzekucyjnych celem zastosowania środków przymusu prawnego w postaci wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji w celu zapewnienia wykonania decyzji.

Co więcej, Premier nie podjął względem tych ministrów żadnych czynności kontrolnych czy sprawdzających. Nawet gdyby uznać, że u.p.e.a. nie miała w tym przypadku zastosowania, wskazać należy, że Prezes RM zobowiązany był działać w granicach i na podstawie przepisów prawa, do czego zobowiązuje go zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, oraz postępować zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji

RP i w ramach realizacji tych zasad przynajmniej monitorować wykonywanie własnych decyzji. Żadna sytuacja nadzwyczajna, w tym związana z pandemią COVID-19, nie upoważnia organów państwa do nieprzestrzegania prawa.

Komisja zwraca również uwagę, że z zeznań świadka Mariusza Kamińskiego, który wskazał, że: *Nie było takiej potrzeby, żeby codziennie raportować premierowi. Na pewno przekazałem premierowi, że w ciągu czterech dni ulotki zostały... przepraszam, nie ulotki, tylko materiały wyborcze, karty wyborcze zostały wydrukowane – nie ośmiu dni, tylko czterech dni*, wynika, że Prezes RM Mateusz Morawiecki miał wiedzę o drukowaniu przez PWPW SA pakietów wyborczych w okresie, w którym nie obowiązywał akt wykonawczy określający wzór drukowanych dokumentów, a mimo to nie podjął jakichkolwiek działań, godząc się na naruszenie prawa ze strony podległego mu Ministra SWiA.

W ocenie Komisji Prezes RM powinien nadzorować pracę podległych mu ministrów, szczególnie gdy osobiście powierza im wykonanie specjalnych zadań w drodze decyzji administracyjnej.

b) Kontrola Prezesa Rady Ministrów sprawowana nad ministrami

Prezes Rady Ministrów jest monokratycznym, samodzielny organem administracji państwowej, wyposażonym w sferę własnych zadań i kompetencji. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów określone zostały w art. 148 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 148 pkt 2, 4 i 5 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów.

Zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów zawarte w art. 148 Konstytucji RP stanowią jedynie część kompleksu rozwiązań konstytucyjnych eksponujących jego pozycję ustrojową. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z regulacją dotyczącą powoływania, z której wynika decydujący (współdecydujący) wpływ Premiera na skład Rady Ministrów, odpowiedzialnością innych członków Rady Ministrów przed Premierem, związania „istnienia” Rady Ministrów w określonym składzie z osobą Premiera⁹³.

Prezes Rady Ministrów jest swego rodzaju organem wykonawczym Rady Ministrów. Zapewnienie wykonywania polityki rządu dokonuje się przez bardzo różne działania Prezesa Rady Ministrów, które są wiążące dla innych członków Rady Ministrów. Wykonywanie polityki Rady Ministrów stanowi też jedno z kryteriów kontroli pracy członków Rady Ministrów.

⁹³ P. Czarny (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 148.

Ponadto zgodnie z art. 5 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów w celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji RP i ustawach Prezes Rady Ministrów może w szczególności: 1) wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów; 2) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody.

Prezes Rady Ministrów ma wręcz możliwość merytorycznego oddziaływania na działalność realizowaną przez ministrów. *Jako organ koordynujący ma możliwość oddziaływania na instytucje koordynowane (poprzez zastosowanie rozmaitych środków) celem zharmonizowania działalności tych jednostek, które podlegają innym organom albo też z założenia są samodzielne*⁹⁴. Jak wskazuje doktryna prawa: *W pewnym nawiązaniu do art. 95 ust. 2 Konstytucji kontrolę należy rozumieć jako „pozyskiwanie informacji i ustalanie faktów związanych z działalnością określonego organu, formułowanie na tej podstawie ocen jego działalności oraz podejmowanie – w ramach prawa – niezbędnych środków oddziaływania, włącznie z egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej”*⁹⁵.

Choć w Rzeczypospolitej Polskiej nie obowiązuje system kanclerski, to jednak nie sposób pominąć, że art. 148 pkt 5 Konstytucji RP przyznaje Prezesowi RM kompetencję do koordynowania i kontrolowania pracy członków Rady Ministrów. Prezes RM zajmuje bardzo silną pozycję i odgrywa wiodącą rolę w rządzie i administracji rządowej i pozycję szczególną względem ministrów. Bez wątpienia ministrowie to organy organizacyjnie podległe Prezesowi RM.

Pojęcia „nadzór” używa się w prawie administracyjnym najczęściej dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności⁹⁶. Przepisy Konstytucji RP, w szczególności art. 148 nie definiuje, w jaki sposób Prezes RM koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Biorąc pod uwagę pozycję ustrojową Prezesa RM, w ocenie Komisji za jedną z funkcji kierowania można uznać „nadzorowanie” i w takim kontekście upatruje zaniechań po stronie Prezesa RM związanych z monitorowaniem wykonywania przez ministrów wydanych przez Premiera decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Stąd też Komisja nie zgadza się z Szefem KPRM, który zapytany o to *jakie państwo kroki podjęliście – premier jakie, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – wobec ministra Sasina i ministra Kamińskiego, którzy byli zobowiązani do podpisania umów, a tego nie zrobili, zeznał: Jako*

⁹⁴ Wyrok TK z dnia 9 maja 2000 r., sygn. akt: U 6/98

⁹⁵ P. Czarny (w:) Tuleja Piotr (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, WKP 2023, komentarz do art. 148, Lex/el

⁹⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 99.

kancelaria nie podejmowaliśmy takich kroków, ponieważ nie było ani takiej podstawy prawnej, ani narzędzi takich. To już o tym mówiłem.

W tym miejscu Komisja zwraca uwagę, że w prawie publicznym, szczególnie w zakresie, w jakim prawo to przyznaje organom władzy kompetencje, uprawnienie oznacza obowiązek określonego działania, gdy wystąpią ku temu podstawy. Organy administracji publicznej są zobowiązane – a nie tylko uprawnione – do wykonywania powierzonych im zadań i obowiązków. Z punktu widzenia obywatela kompetencja jest uprawnieniem, a z punktu widzenia organu administracji jest ona obowiązkiem.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z dnia 20 maja 2010 r., I OPS 13/09, LEX nr 579940 jasno wskazał, że: *Przyznanie organom administracji publicznej kompetencji do wykonywania administracji publicznej oznacza obowiązek działania. (...) nie można pominąć tego, że organ administracji publicznej, wykonując kompetencje, do jakich został powołany, nie reprezentuje i nie broni własnego interesu prawnego. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że (...) sytuacja organu nie może być przyrównana do sytuacji obywatela, chociażby z tego powodu, że organ nie realizuje ani nie chroni (tak jak obywatel) własnych interesów. Stosuje po prostu prawo, bo do tego został powołany, i to jest jego obowiązkiem, nigdy zaś uprawnieniem na wzór uprawnienia cywilnego. (J. Boć /w:/ Prawo administracyjne, Wrocław 2007, s. 441). Wykonywanie administracji publicznej może prowadzić do przysporzenia korzyści państwu lub wspólnocie samorządowej, ale zawsze związane jest to z realizacją zadań publicznych, nigdy zaś z celem samym w sobie (...). Kompetencję organów administracji publicznej do realizacji zadań publicznych należy wiązać z obowiązkiem ich realizacji, a nie z ochroną własnego interesu prawnego.*

Kompetencja w prawie administracyjnym to więc prawo, a jednocześnie obowiązek organów administracji publicznej do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej określonych w przepisach. Kompetencja jest bowiem normą zadaniową stanowiącą źródło obowiązku realizacji interesu publicznego przez organ administracji publicznej, a w konsekwencji wskazującą na sposób czynienia użytku z kompetencji.

Dlatego nie można uznać, że wszędzie tam, gdzie ustawodawca przewiduje możliwość podjęcia określonych działań przez organ administracji publicznej, to organ ten może z całkowicie pełną i niczym nieograniczoną dowolnością decydować, czy uczyni, czy też nie uczyni z danej normy prawnej użytku. Dlatego nie sposób zgodzić się z argumentacją, że skoro przepisy ustawy o Radzie Ministrów dają Prezesowi RM kompetencje do żądania informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących sprawy powierzonej ministrowi przez Prezesa RM, to że Prezes RM zwolniony jest z powinności interesowania się tym, jak wykonują swoją pracę podlegli mu ministrowie. W ocenie Komisji Prezes RM powinien nadzorować pracę podległych mu ministrów,

szczególnie gdy osobiście powierza im wykonanie specjalnych zadań, a tak było w przypadku decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

W ocenie Komisji tak nadzwyczajna sytuacja, jak podkreślali sami przedstawiciele ówczesnych władz, składając zeznania przed Komisją, a także przedmiot sprawy, jakim było przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP, jak również poważne zastrzeżenia i wątpliwości odnośnie do tego, czy działania administracji rządowej nie zostaną odebrane jako próba ingerencji w przeprowadzenie tych wyborów, rodziły po stronie Prezesa RM konieczność szczególnie odpowiedzialnego i wyważonego podejścia i zainteresowania się wykonaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. przez podległych ministrów. Jednocześnie Komisja ocenia negatywnie zeznania Prezesa RM Mateusza Morawieckiego, który umniejszał znaczenie wyborów Prezydenta RP w swoich zeznaniach.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Komisji: 1) Minister AP i Minister SWiA nie informowali Premiera i KPRM ani o tym, że nie zawarli umów z PP SA i PWPW SA, ani o tym, że są jakiegokolwiek problemy z wykonaniem tych decyzji przez PP SA i PWPW SA; 2) Premier sam również nie przejawiał zainteresowania, czy Minister AP i Minister SWiA zawarli umowy z PP SA i PWPW SA oraz czy występują jakiegokolwiek problemy z wykonaniem tych decyzji przez PP SA i PWPW SA.

Dodać należy, że zgodnie z treścią art. 157 ust. 2 Konstytucji RP członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Co więcej, premier może złożyć wniosek o odwołanie członka Rady Ministrów nie tylko z powodu prowadzenia przez danego członka RM działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi, ale także z powodu negatywnej oceny działalności innego członka rządu, którego pracę zobowiązany jest kontrolować⁹⁷.

Ocena materiału dowodowego, w szczególności konfrontacja zeznań z dowodami z dokumentów, z których wynika, że zarówno PP SA, jak i PWPW SA przygotowały projekty umów, a to MAP i MSWiA uchylało się od ich zawarcia, gdyż Ministrowie AP i MSWiA uważali, że umowy, których zawarcie polecił im Premier w decyzjach z dnia 16 kwietnia 2020 r., dotyczyły jedynie rozliczenia poniesionych przez PP i PWPW kosztów w związku z wykonaniem powierzonych zadań, prowadzi do wniosku, że:

1. zaniechanie zawarcia umów było świadomym działaniem Ministra AP Jacka Sasina i Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego, którzy nie zawierając umów, dążyli do sytuacji, w której na dokumentach rodzących skutki prawno-finansowe związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych nie zostaną złożone przez nich oświadczenia woli opatrzone własnoręcznymi podpisami;

⁹⁷ P. Czarny (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 161.

2. zaniechanie przez Prezesa RM i funkcjonariuszy KPRM faktycznej kontroli nad tym, czy decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. są faktycznie wykonywane przez podległych Premierowi ministrów.

Premier nie wskazał daty, w której dowiedział się o niewykonaniu decyzji przez ministrów ani nie wyciągnął względem nich żadnych konsekwencji. Nie wyjaśnił również, dlaczego tego nie zrobił, chociaż ministrowie zlekceważyli jego polecenia. Stąd też w ocenie Komisji Premier zaniechawszy jakiegokolwiek kontroli wykonywania przez ministrów nałożonych na nich obowiązków, a następnie po powzięciu informacji o zlekceważeniu przez ministrów nałożonych na nich obowiązków i nie wyciągając wobec nich żadnych konsekwencji, zaniechał wykonania obowiązków spoczywających na nim na podstawie ustaw i Konstytucji RP.

Od kwestii zainteresowania bezpośrednim wykonywaniem decyzji przez podległych ministrów należy oddzielić zainteresowanie samą realizacją przez PP SA i PWPW SA czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów prezydenckich 10 maja 2020 r., czym Premier także nie interesował się, co również w ocenie Komisji należy ocenić negatywnie, szczególnie gdy uwzględni się, że Prezes RM miał świadomość tego, że ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów będzie skrupulatnie badana przez Senat RP i że Senat RP może wykorzystać maksymalny ustawowy czas procedowania z uwagi na ilość analiz i konsultacji, które wymagały przeprowadzenia, a których całkowicie zaniechał Sejm RP. Te nadzwyczajne okoliczności powinny rodzić po stronie Premiera wręcz szczególne zainteresowanie, tym bardziej, gdy zwróci się uwagę na samą retorykę prezentowaną przez Prezesa RM w czasie składania zeznań przed Komisją, gdy mówił, że wydał decyzję, gdyż spoczywał na nim konstytucyjny obowiązek zorganizowania wyborów Prezydenta RP (choć Komisja nie odnajduje żadnych tego rodzaju podstaw prawnych). Skoro tak, to kwestią absolutnie oczywistą jest, że Premier powinien wykazać się większym zainteresowaniem aniżeli tylko wydaniem decyzji rodzącej określone skutki prawne i finansowe, w szczególności powinien monitorować stan i sposób jej wykonywania.

Kończąc powyższy wątek, Komisja dodatkowo wskazuje, że fakt, że PWPW SA i PP SA uzyskały częściowy zwrot środków w drodze wypłaty zrealizowanej na podstawie umowy zawartej z KBW na gruncie art. 22 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. z 2020 r. poz. 1493), nie wpływa na skrajnie negatywną oceną zaniechań (niedopełnienia obowiązków) Prezesa RM, Ministra AP, Ministra SWiA w tym zakresie. Oczywistym jest, że w kwietniu 2020 r., kiedy zostały wydane decyzje BPRM.4820.2.3.2020 i BPRM.4820.2.4.2020 i PP SA i PWPW SA ponosiły wydatki na realizację polecenia określonego w ww. decyzjach, Prezes RM, Minister AP i Minister SWiA nie wiedzieli (i nie mogli przewidzieć), że do zwrotu wydatków dojdzie na podstawie specustawy, o której mowa powyżej, co by ich zwalniało z obowiązku działania.

9. Świadomość naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

a) Świadomość czasu procedowania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów przez Senat RP

W ocenie Komisji Prezes RM wydając decyzje w dniu 16 kwietnia 2020 r., których wykonanie rodziło określone skutki majątkowe, był świadomy tego, że Senat RM może wykorzystać 30-dniowy ustawowy termin na prace nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, a tym samym, że wybory korespondencyjne w dniu 10 maja 2020 r. nie odbędą się. Co więcej, dokumenty zgromadzone przez Komisję, a także publiczne wypowiedzi niektórych polityków PiS, w tym członków rządu zaangażowanych w proces przygotowywania wyborów korespondencyjnych, wskazują, że politycy ówczesnej koalicji rządowej, w tym Prezes RM Mateusz Morawiecki, Minister AP Jacek Sasin, Minister SWiA Mariusz Kamiński, a także Prezes PiS Jarosław Kaczyński nie tylko liczyli się z taką możliwością, ale wręcz ją zakładali.

Skoro politycy partii rządzącej pełniący główne funkcje w państwie byli świadomi ww. okoliczności, to Komisja nie zgadza się z narracją, że to sposób i czas procedowania nad ustawą w Senacie spowodowały obiektywny stan niemożności prawnej i faktycznej przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Ówczesna koalicja rządząca liczyła się z taką możliwością i wszelkie działania podejmowała ze świadomością takiego stanu rzeczy. W ocenie Komisji w pełni świadomy takiej okoliczności był również Premier Mateusz Morawiecki w dniu 16 kwietnia 2020 r., co powinno już wtedy stawiać w wątpliwość, czy przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w dniu 10 maja 2020 r. jest prawnie i technicznie możliwe, a tym samym, czy zasadne jest podejmowanie czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, które mogą się nie odbyć.

Michał Dworczyk w dniu 4 maja 2020 r. w wywiadzie udzielonym Polskemu Radiu powiedział: *Jest bardzo prawdopodobne, iż na 10 maja nie będziemy mogli przygotować wyborów ze względu na napięcia polityczne.* Ustosunkowując się do tych swoich słów, zeznał przed Komisją: *Wyraziłem swoją opinię, którą pan cytuje, w radiu ze względu na to, że wtedy było już oczywiste, że – no, proszę mi wybaczyć, ale nie znajduję lepszego słowa – sabotaż, który miał miejsce w Senacie, czy obstrukcja, która miała miejsce w Senacie i przedłużenie procesu legislacyjnego, spowoduje, że rzeczywiście te wybory mogą się nie odbyć.*

Komisja nie daje wiary tym wyjaśnieniom, które odpowiedzialność za skutki wydanych przez Premiera decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. próbują przenieść na Senat RP.

Już w dniu 1 kwietnia 2020 r. Wiceprezes PP Tomasz Janka przesłał Wiceprezesowi PP Grzegorzowi Kurdzielowi w drodze wiadomości e-mail z dnia 1 kwietnia 2020 r. notatkę *wybory*

korespondencyjne z dnia 10 maja 2020 r. – główne założenia. W harmonogramie czynności wskazanych w notatce działań przewidziano m.in., że:

a) PP powinna doręczyć do każdego gospodarstwa domowego w Polsce (zgodnie ze spisem wyborców) w drodze listów zwykłych (tj. wrzucając do skrzynek pocztowych, bez potwierdzenia odbioru) 30 milionów pakietów wyborczych w okresie między od 3-4 maja (zakładana data wejścia w życie zmian w prawie) do 9 maja 2020 r. (...)

b) Warunkiem realizacji tego zadania jest odpowiednie wcześniejsze przygotowanie 30 mln pakietów wyborczych (wydrukowanie i skonfekcjonowanie – tj. umieszczenie w zaadresowanej kopercie materiałów obejmujących pakiet wyborczy – opis pakietu wyborczego poniżej), czynność taką można wykonać przed 3 maja 2020 r., gdyż jest to czynność techniczna mająca na celu uzyskanie stanu gotowości w dacie wejścia w życie zmian w prawie tj. 3-4 maja 2020 r.

(vide: notatka „Wybory korespondencyjnie 10 maja 2020 r. – główne założenia” wraz z wiadomością e-mail z dnia 1 kwietnia 2020 r. od Tomasza Janki do Grzegorza Kurdziela)

Z kolei w notatce z telekonferencji, która odbyła się 15 kwietnia 2020 r., a w której uczestniczyli Wiceminister AP Artur Soboń, pracownicy PP SA i PWPW SA, wprost zawarto zapis, który świadczy o tym, że przynajmniej już w połowie kwietnia 2020 r. rząd był świadomy, że ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów wejścia w życie dopiero na początku maja 2020 r.: (...) *ostateczne wzory dokumentów znajdują się w rozporządzeniu MAP które formalnie będzie wydane po wejściu w życie Ustawy (około 7-8 maja) dlatego kluczowe jest, żeby zamknąć ustalenia wzorów powyżej wskazanych dokumentów przez MAP niezwłocznie i następnie dokumenty te nie mogą ulec zmianie w procesie formalnej legislacji rozporządzeń.*

Już 2 kwietnia 2020 r. w wywiadzie w RMF Minister AP Jacek Sasin powiedział: *Zakładamy, że Senat wykorzysta cały swój czas, który ma do procedowania. Ten projekt zakłada pełne bezpieczeństwo biorących udział w wyborach i chcielibyśmy, żeby Senat wziął to pod uwagę*⁹⁸ – co później de facto potwierdził przed Komisją. Na pytanie: *No i pan zakładał, rozumiem, że Senat wykorzysta całe 30 dni, żeby dokładnie przeanalizować*, Jacek Sasin zeznał: *Niestety się nie pomyliłem.*

Świadomość polityków Zjednoczonej Prawicy potwierdził również przed Komisją Jarosław Gowin w dniu 9 stycznia 2020 r., tj., że *„Nie, nie przypominam sobie, żeby to było elementem dyskusji, bo od początku było oczywiste, że Senat wykorzysta pełny, trzydziestodniowy, czas na rozpatrzenie tej sprawy”*. Wskazał również, że: *Od razu zainteresowałem się trybem przeprowadzenia tych wyborów w Niemczech i doszedłem do wniosku, że ich rzetelne przygotowanie – takie, które*

⁹⁸ Dostęp: https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-sasin-mamy-rozmontowac-demokracje-bo-opozycji-nie-idzie-w-ka,nId,4415628#crp_state=1

zagwarantowałyby wszystkie demokratyczne standardy wyborcze – wymagałoby wielu miesięcy przygotowań, a nie kilku tygodni. Myślę, że świadomość tych trudności była dosyć szeroko znana także w kręgach Prawa i Sprawiedliwości. (...). Z kolei w dniu 10 stycznia 2024 r. Jarosław Gowin zeznał: Myślę, że 16 maja było już rzeczą zupełnie oczywistą, że wobec stanowiska... Przepraszam, 16 kwietnia, tak. 16 kwietnia było już rzeczą zupełnie oczywistą, że wobec stanowiska większości senackiej, aby po pierwsze odrzucić tę ustawę, po drugie zrobić to w ostatnim konstytucyjnym terminie... Więc było już oczywiste, że wyborów 10 kwietnia nie da się... 10 maja nie da się przeprowadzić.

Sam Prezes RM Mateusz Morawiecki zapytany w czasie składania zeznań przed Komisją w dniu 16 maja 2024 r. o to: *Kiedy pan jako premier zorientował się, że marszałek Senatu, pan Tomasz Grodzki wykorzysta całe 30 dni na procedowanie ustawy o wyborach korespondencyjnych i tak naprawdę uniemożliwi organizację całego procesu, zeznał: Nie wiem dokładnie, ale musiało to być po 6 kwietnia, kiedy jeszcze mieliśmy nadzieję, pewnie parę dni, na normalne działanie Senatu. Ale po krótkim czasie, pewnie po dwóch, trzech dniach, ale nie potrafię powiedzieć dokładnie daty, zorientowaliśmy się, że Senat jest bezwolnym narzędziem w ręku Platformy Obywatelskiej i będzie realizować obstrukcję. Z zeznań samego Premiera wynika więc, że już przed podpisaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. miał świadomość, że Senat RP może wykorzystać maksymalny ustawowy okres na procedowanie ustawy.*

Potwierdzeniem tego są również pośrednio zeznania Jarosława Kaczyńskiego, który stwierdził: *Było oczywiste, zresztą to była praktyka Senatu już stosowana dużo wcześniej, praktyka obstrukcji, natomiast w tym wypadku ona miała charakter skrajny. Wykorzystano cały czas, w trakcie którego Senat może podjąć decyzję, bo jeżeli ten czas przekroczy, no to wtedy uznaje się, że przyjął do wiadomości uchwałę Sejmu i że ustawa już może być ogłoszona.*

Nie tylko wypowiedzi polityków Zjednoczonej Prawicy świadczą o tym, że wśród przedstawicieli władzy istniała świadomość tego, że Senat prawdopodobnie wykorzysta cały ustawowy czas na procedowanie ustawy o wyborach korespondencyjnych. Nie krył takiej możliwości od samego początku także Marszałek Senatu Tomasz Grodzki. Już 1 kwietnia 2020 r. Marszałek Grodzki udzielił „Gazecie Wyborczej” wywiadu, w którym odpowiadając na pytanie, czy Senat wykorzysta ustawowe 30 dni, odpowiedział: *Obserwuję nastroje senatorów – tak się może zdarzyć; oraz: Jeżeli ustawa trafi do Senatu, to będziemy musieli się nią zająć szczególnie starannie. Będziemy musieli uzyskać opinie konstytucjonalistów, być może w sposób zdalny zorganizować konsultacje społeczne. To nie jest żadne blokowanie, to konstytucyjne prawo Senatu do porządnego przeświecenia ustawy*⁹⁹.

⁹⁹ <https://wyborcza.pl/7,75398,25838310,grodzki-pomysl-z-glosowaniem-korespondencyjnym-to-ze-strony.html>, dostęp dnia 5 czerwca 2024 r.

Czas prac Senatu nad ustawą z 6 kwietnia 2020 r. nie powinien budzić wątpliwości, gdy uwzględnili się skalę zaniechań i nieprawidłowości popełnionych na etapie prac nad ustawą w Sejmie i potrzebę przeprowadzenia analiz zarówno prawnych, jak i epidemiologicznych, a także odpowiednich konsultacji zmieniających istotnie zasady przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP.

W ocenie Komisji rządzący nie mieli podstaw do innego przekonania. Co więcej, w ocenie Komisji członkowie rządu, jak również PP i PWPW brali pod uwagę taką możliwość, o czym świadczy treść powołanych dokumentów wytworzonych jeszcze sprzed wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Jak zeznał Jarosław Gowin w dniu 10 stycznia 2024 r.: *Nie, nie głosowałem za tym, żeby te wybory się odbyły w terminie 10 maja, ponieważ wówczas wszyscy zakładaliśmy, że termin wyborów będzie przesunięty. Nie wiadomo było tylko, na jaki termin i jakie uzasadnienie prawne znaleźć dla tego przesunięcia, ale było to przekonanie powszechne nie tylko w kręgu obozu rządowego, ale także w kręgu opozycji, stąd głosowanie Platformy Obywatelskiej za tymi rozwiązaniami, czy także, o ile sobie przypominam, Polskie Stronnictwo Ludowe i chyba nawet Konfederacja głosowała za.*

W ocenie Komisji powyższe względy przesądzają o tym, że członkowie RM, jak również pozostali politycy koalicji rządzącej, którzy mieli wkład w proces decyzyjny bądź podejmowali czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego mieli świadomość, że wybory te nie odbędą się.

b) „Mitygowanie” ryzyk związanych z ewentualną odpowiedzialnością za wydanie decyzji

Treść przekazanej Komisji przez KPRM korespondencji e-mailowej z dnia 13 maja 2020 r. wymienianej głównie pomiędzy Prezesem PG RP Mariuszem Haładyjem a Prezesem RM Mateuszem Morawieckim oraz Szefem KPRM Michałem Dworczykiem dodatkowo dowodzi stanu świadomości Premiera co do tego, że wydając PP SA i PWPW SA polecenia, które wiązały się z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP, mógł naruszyć prawo.

Treść tej korespondencji prowadzi bowiem do wniosku, że KPRM wspólnie z PG RP poszukiwał sposobów na ograniczenie ryzyk i odpowiedzialności związanych z wydanymi przez Prezesa RM decyzjami z dnia 16 kwietnia 2020 r. Z kontekstu ww. wiadomości e-mail wynika, że zasadniczo chodziło o to, aby *zamknąć tę sprawę* jako sposób ograniczenia ryzyk związanych z wydanymi decyzjami. W szczególności opisywana była kwestia możliwości umorzenia postępowania przed sądem administracyjnym zainicjowanego na skutek złożonej skargi przez RPO, które to postępowanie mogło prowadzić do niepożądanych konsekwencji prawnych dla Premiera (*Stwierdzenie jej wygaśnięcia byłoby korzystne, zwłaszcza dlatego, że (...) mogłoby spowodować umorzenie postępowania przed sądem adm ze skargi RPO, bo z uwagi na brak decyzji w obrocie*

prawnym, ono również powinno stać się bezprzedmiotowe. Ewentualne niekorzystne bowiem orzeczenie sądu administracyjnego mogłoby prowadzić do dodatkowych niepożądanych konsekwencji prawnych – wiadomość e-mail z dnia 13 maja 2020 r., godz. 12:10). Jak wynika z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20 akta sprawy zawierające skargę RPO zostały przekazane do sądu w dniu 29 maja 2020 r. wraz z obszerną – jak wskazał WSA – odpowiedzią na skargę Prezesa RM datowaną na ten sam dzień. Z powyższego bez żadnych wątpliwości wynika, że w dniu 12 maja 2020 r. (dzień, w którym przeprowadzone miały być „konsultacje”) oraz 13 maja 2020 r. (data wiadomości e-mail wymienianych pomiędzy ww. osobami), akta zainicjowanego postępowania sądowoadministracyjnego wraz ze skargą RPO w dalszym ciągu znajdowały się w posiadaniu oraz dyspozycji Prezesa RM, czyli organu administracji publicznej, którego działanie było przedmiotem skargi.

Powyższe skutkuje tym, że w dniach 12–13 maja 2020 r., tj. w okresie po wniesieniu skargi przez RPO, ale przed jej przekazaniem do WSA w Warszawie, Prezesowi RM znane były zarzuty co do wydanych przez niego decyzji (brak podstawy prawnej oraz rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy), a także najdalej idące wnioski zawarte w skardze RPO, tj. żądanie stwierdzenie nieważności wydanych decyzji i wstrzymanie ich wykonania. W KPRM zastanawiano się więc, jak rozwiązać problem powstały w związku ze skargą wniesioną na decyzje Premiera przez RPO. Kwestia ta jest o tyle istotna, że ewentualne stwierdzenie nieważności decyzji powoduje skutek najdalej idący – *ex tunc*, czyli taki jakby *decyzja nigdy nie zaistniała w obrocie prawnym*.

Wnioski z konsultacji przeprowadzonych przez Szefa KPRM Michała Dworczyka z Wiceministrem Spraw Zagranicznych Pawłem Jabłońskim i Dyrektorem Departamentu Prawnego KPRM Magdaleną Przybysz miały zostać przekazane Prezesowi RM Mateuszowi Morawieckiemu, który jako organ administracji publicznej na podstawie art. 162 k.p.a. posiadał kompetencje w zakresie możliwości wygaszenia lub uchylecia wydanych przez siebie decyzji.

Wygaszenie czy uchYLENIE decyzji na gruncie art. 162 k.p.a. ma ten skutek, że postępowanie administracyjne w przedmiocie wydanej decyzji staje się zasadniczo bezprzedmiotowe. W wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Po 719/19, WSA w Poznaniu podkreślił, iż *stwierdzenie wygaśnięcia decyzji nie jest środkiem do jej weryfikacji pod kątem zgodności z prawem, albowiem służy ono wyłącznie do deklaratoryjnego orzeczenia o jej bezprzedmiotowości i w konsekwencji utracie mocy. Decyzja wydana na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. służy jedynie usunięciu ewentualnych wątpliwości i potwierdzeniu przez organ administracji, że wskutek zaistniałych okoliczności decyzja nie pozostaje już w obrocie prawnym*. Podobna teza wynika z wyroku WSA w Warszawie z dnia 2 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 30/20, gdzie uznano, że *w postępowaniu wznowieniowym umarza się postępowanie, gdy prawomocnie stwierdzono nieważność decyzji dotychczasowej lub prawomocnie stwierdzono jej wygaśnięcie*.

Inaczej jest jednak, gdy dochodzi do zbiegu postępowania administracyjnego (prowadzonym na podstawie k.p.a.) z postępowaniem sądowoadministracyjnym (reżim prawny p.p.s.a.) – w tej kwestii kluczowe znaczenie mają dwa momenty: 1) dzień, w którym została wniesiona skarga do sądu administracyjnego, oraz 2) dzień, w którym organ administracji publicznej inicjuje postępowanie w tzw. trybie nadzwyczajnym (art. 154–163 k.p.a.).

W pierwszej opcji, gdy organ najpierw wszczyna postępowanie w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, a dopiero po wszczęciu takiego postępowania wnoszona jest skarga do sądu – postępowanie sądowe podlega zawieszeniu. Ten mechanizm wynika bezpośrednio z art. 56 p.p.s.a.¹⁰⁰. Co istotne, odwrotna sytuacja nie została przewidziana w przepisach p.p.s.a. i ustawa w ogóle nie wspomina o skutkach takiej sytuacji, w której w pierwszej kolejności jest wnoszona skarga do sądu administracyjnego, a dopiero później organ administracji publicznej wszczyna postępowanie w trybie nadzwyczajnym.

Przedkładając powyższe na okoliczności przedmiotowej sprawy, tego rodzaju sytuacja miałaby miejsce, gdyż RPO w dniu 29 kwietnia 2020 r. wniósł skargę do sądu administracyjnego, a następnie w maju 2020 r. miało dojść do zainicjowania procedury z art. 162 k.p.a. dotyczącej wygaszenia lub uchylecia decyzji Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Procedura wygaszenia lub uchylecia decyzji Prezesa RM 16 kwietnia 2020 r., o której mowa była w wiadomościach e-mail z dnia 13 maja 2020 r., prowadziłyby zatem do usunięcia decyzji Prezesa RM z obrotu prawnego, co miałoby skutkować umorzeniem postępowania sądowoadministracyjnego zainicjowanego skargą RPO z dnia 29 kwietnia 2020 r. Innymi słowy, gdyby decyzje Prezesa Rady Ministrów zostały wygaszone lub uchylone na podstawie art. 162 k.p.a., to stanowiłoby to o bezprzedmiotowości postępowania przed WSA w Warszawie. Tego rodzaju intencja i cel działania wprost wynikają z treści wiadomości e-mail Mariusza Haładyja z dnia 13 maja 2020 r. W takim zatem scenariuszu wygaszenie lub uchYLECIE decyzji uniemożliwiłoby dokonanie ich merytorycznej kontroli przez sąd administracyjny i eliminowałoby ryzyko *ewentualnego niekorzystnego orzeczenia sądu*¹⁰¹, które to orzeczenie mogłoby doprowadzić do niekorzystnych dla Prezesa RM skutków wydanych decyzji.

Konsultacje, o których mowa w wiadomości e-mail z dnia 13 maja 2020 r., nie były zwykłą wymianą poglądów, prowadzoną w przestrzeni publicznej, gdzie każdy zainteresowany mógłby zapoznać się z poglądem osób na daną sprawę. Przeciwnie, była to prywatna wymiana

¹⁰⁰ W razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu.

¹⁰¹ Na marginesie należy jednak wskazać, że aby wydać decyzję z art. 162 k.p.a. w niniejszej sprawie, Prezes Rady Ministrów musiałby zignorować jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2017 r. II GPS 1/17, która zobowiązywałaby go do zawieszenia postępowania w sprawie wygaszenia lub uchylecia swoich decyzji, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego zainicjowanego skargą Rzecznika Praw Obywatelskich.

korrespondencji pomiędzy osobami mającymi relacje służbowo-zawodowe, do pewnego momentu w ogóle nieznana opinii publicznej, gdzie po zapoznaniu się z zarzutami sformułowanymi w skardze do WSA w Warszawie przez RPO ustalano taką strategię procedowania, aby uniknąć ewentualnych niekorzystnych konsekwencji związanych z wydanymi przez Prezesa RM decyzjami.

Ostatecznie obydwie postępowania w sprawie wygaśnięcia decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. zostały umorzone w dniu 26 stycznia 2021 r. Analiza pism wniesionych w toku tych postępowań przez PP SA i PWPW SA wskazuje, że postępowania te zostały umorzone z uwagi na podniesioną przez te spółki argumentację, która wskazywała, że wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego mogłoby rodzić po ich stronie problemy z dochodzeniem należności poniesionych w związku z wykonaniem decyzji. Ostatecznie więc w KPRM musiano dojść do wniosku, że wygaszenie decyzji może nastąpić z pokrzywdzeniem PP SA i PWPW SA, co zresztą wprost wskazano w decyzji z dnia 26 stycznia 2021 r., znak BPRM.4820.2.3.2020(9): (...) *w zaistniałym stanie faktycznym mogą powstać uzasadnione wątpliwości, czy wygaśnięcie decyzji leżałoby w interesie strony, która wykonała nałożone na nią obowiązki, jak również nie zaistniały okoliczności wskazujące na istniejący interes społeczny.*

Niemniej fakt prowadzenia tego rodzaju korespondencji i rozmów w świetle ich intencji, które należy wyinterpretować z przedstawionej wyżej chronologii zdarzeń pomiędzy Prezesem PG RP a funkcjonariuszami KPRM i Wiceministrem Spraw Zagranicznych Pawłem Jabłońskim, Komisja ocenia negatywnie. W ocenie Komisji sytuacja, w której Prezes PG RP, który najpierw negatywnie opiniuje możliwość wydania przez Prezesa RM decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., a następnie, w ślad za tą oceną i ryzykami dla Premiera, które wynikły z faktu ich wydania, poszukuje sposobów na ograniczenie odpowiedzialności Prezesa RM za podjęte przez niego działania, nie powinna mieć miejsca. Prezes PG RP powinien stać na straży praw i interesów RP, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa, a nie indywidualnych interesów poszczególnych polityków.

Z kolei gdy chodzi o zaangażowanie ww. rozmowy o „zmiętygowaniu ryzyk” Szefa KPRM Michała Dworczyka i Prezesa RM Mateusza Morawieckiego, Komisja ocenia je negatywnie jako próbę ograniczenia czy nawet uwolnienia od odpowiedzialności za działania w związku z przygotowaniem i wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

c) Świadomość wątpliwości prawnych

W całokształcie zeznań Prezesa RM Mateusza Morawieckiego nie ulega wątpliwości, że kwestia wyborów korespondencyjnych miała dla Prezesa RM drugorzędne znaczenie. Prezes RM

powoływał się na inne obowiązki, np. jak twierdził: *ratował polskie rodziny*. (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 16 maja 2024 r.)

Można byłoby się z tym tłumaczeniem Prezesa RM zgodzić, gdyby nie fakt, że Prezes RM uznał, że jest organem uprawnionym do wydawania poleceń związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP, a wydając faktycznie takie polecenia samodzielnie, przyjął na siebie odpowiedzialność za przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, chociaż żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakładał na niego żadnych tego rodzaju kompetencji i obowiązków.

W ocenie Komisji przedstawiona powyżej analiza rodzi również konieczność stwierdzenia, że skoro Szef KPRM poinformował Premiera o negatywnych opiniach Departamentu Prawnego KPRM i PG RP, to Prezes RM Mateusz Morawiecki godził się na to, że decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. mogą okazać się bezprawne i był świadomy tego ryzyka. Jak już zaś wskazano powyżej, stanowisko Departamentu Prawnego KPRM i PG RP odnośnie do prawnej możliwości wydania decyzji w sprawie wyborów korespondencyjnych nie zmieniło się w toku procesu przygotowywania decyzji. Ponadto w ocenie Komisji to, jakie informacje przekazał Prezesowi RM Mateuszowi Morawieckiemu Szef KPRM Michał Dworczyk, nie zwalnia Premiera z odpowiedzialności za wydane decyzje, a ewentualnie wpływa na ocenę zamiaru.

Dla ustalenia stanu świadomości Prezesa RM Mateusza Morawieckiego należy również przytoczyć zeznania Jarosława Gowina z dnia 9 stycznia 2024 r.: *Na pewno pan premier Morawiecki wiedział o zastrzeżeniach prawnych wobec przeprowadzenia wyborów kopertowych, ponieważ sam mu te zastrzeżenia w rozmowie z nim formułowałem. Poza tym były opinie Departamentu Prawnego (...) Z całą pewnością był świadomy kontrowersji związanych z trybem prac nad przygotowaniem wyborów kopertowych; oraz zeznania z dnia 10 stycznia 2024 r.: Natomiast przywoływany przeze mnie mail ministra Artura Sobonia pokazuje, że zarówno w otoczeniu wicepremiera Sasina, jak i w otoczeniu premiera Morawieckiego była pełna świadomość wszystkich defektów związanych z wyborami czy... którymi obarczone były wybory kopertowe.*

Co więcej Prezes RM wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. zdawał sobie sprawę z tego, że zleca podjęcie czynności w celu przeprowadzenia wyborów, w których przeprowadzenie drugiej tury w konstytucyjnym terminie jest faktycznie niemożliwe. Zapytany w dniu 10 stycznia 2024 r. Jarosław Gowin: *Czy premier Morawiecki wiedział, że istnieje takie ryzyko, jeśli chodzi o drugą turę wyborów? Czyli... Tak, to, o czym rozmawialiśmy przed chwilą. Czy wiedział?; zeznał Na pewno wiedział, chociażby z rozmów ze mną. Godził się więc na to, że jego decyzje zmierzają do przeprowadzenia niedemokratycznych wyborów.*

10. Ocena działań Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego

a) Uwagi ogólne

Prezes Rady Mateusz Morawiecki w dniu 16 maja 2024 r. uznał przed Komisją swoją odpowiedzialność za wydanie decyzji z 16 kwietnia 2020 r., a także, jak zeznał: *I w związku z tym wszystko, co się wiąże z tymi decyzjami, również jest sprawą, za którą biorę odpowiedzialność oczywiście.* (vide: zeznania Mateusza Morawieckiego z dnia 16 maja 2024 r.)

Komisja podziela szereg krytycznych opinii i stanowisk prawnych wyrażonych w wyniku przeprowadzonych analiz prawnych decyzji Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., a tym samym, w całokształcie poczynionych ustaleń wyraża ocenę, że wydanie przez Prezesa RM decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. było działaniem niecelowym, niegospodarnym i noszącym znamiona bezprawności.

Przede wszystkim Komisja podziela główne motywy, jakie leżały u podstaw wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, utrzymanym w mocy wyrokiem NSA z dnia 28 czerwca 2020 r., sygn. akt III OSK 4524/21, którym sąd administracyjny prawomocnie stwierdził nieważność decyzji BPRM.4820.2.3.2020, uznając, że została wydana bez podstawy prawnej i rażąco naruszała prawo, i podkreślił, że argumentów, które uległy u podstaw tej oceny, było kilka. Tym samym „wyrok TK” z dnia 21 maja 2024 r. nie przesądza o legalności decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. ani nie zwalnia Prezesa RM Mateusza Morawieckiego z potencjalnej odpowiedzialności za ich wydanie.

Komisja zwraca uwagę, że stwierdzenie nieważności decyzji BPRM.4820.2.3.2020 przez sądy administracyjne oznacza, że decyzja ta była dotknięta wadami kwalifikowanymi, w wyniku których powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Traktowanie naruszenia prawa jako rażące może mieć miejsce wyjątkowo, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność decyzji¹⁰². Co również istotne, stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, iż weryfikowana decyzja jest dotknięta ciężką wadliwością od chwili jej wydania (skutek *ex tunc*). Zgodnie z wyrokiem NSA z 7 września 2012 r., II OSK 908/11, LEX nr 1218700, stwierdzenie nieważności decyzji jest aktem deklaratoryjnym działającym z mocą wsteczną (*ex tunc*), tj. od chwili wydania decyzji źródłowej dotkniętej jedną z wad wymienionych w art. 156. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej usuwa więc decyzję (postanowienie) z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że wraz z tą decyzją (postanowieniem) z mocy prawa upadają wynikające z niej skutki prawne (uprawnienia bądź obowiązki)¹⁰³.

¹⁰² Por. np. wyrok NSA z 28.10.2020 r., II OSK 2886/18, LEX nr 3088301, wyrok NSA z 13.05.2010 r., II OSK 824/09, LEX nr 597887

¹⁰³ Por. wyrok NSA z 4.10.2022 r., III OSK 1332/21, LEX nr 3416641

W doktrynie podkreśla się przy tym, że: *Decyzja stwierdzająca nieważność ciężko wadliwej wcześniejszej decyzji nie jest wyłącznie deklaracją stanu istniejącego wcześniej skuteczną ex tunc, lecz tworzy z dniem jej doręczenia doniosłe elementy nowego stanu prawnego, otwiera drogę do dochodzenia na drodze sądowej roszczeń odszkodowawczych, wywiera jeszcze inne skutki w obrocie prawnym (np. co do bytu prawnego innych decyzji lub stosunków cywilnoprawnych).*

Biorąc pod uwagę, że asumptem do podjęcia szeregu czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, jak również wydatkowania środków publicznych jako konsekwencji podjęcia tych czynności, były decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. wydane przez Prezesa RM, nie sposób dokonać oceny zachowania Prezesa RM i innych funkcjonariuszy publicznych wykonujących polecenia Prezesa RM z tego zakresu, bez dokonania oceny, czy Prezes RM miał w ogóle podstawy faktyczne i prawne do wydania tego rodzaju decyzji, co nie zmienia faktu, że do dokonania oceny legalności samej decyzji władny jest sąd administracyjny.

Ocenę tą należy poprzedzić ogólnym stwierdzeniem, że w wyborach Prezydenta RP Prezes RM nie posiada żadnych szczególnie i bezpośrednio mu przypisanych zadań i kompetencji związanych z tymi wyborami.

W proces przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zaangażowane są w szczególności takie organy państwa jak: Marszałek Sejmu (który m.in. zarządza te wybory, por. art. 128 ust. 2 Konstytucji RP), PKW (która jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, a której zadaniem jest m.in. sprawować nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, por. art. 157–165 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy), komisarze wyborczy (którzy są pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonymi na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa, por. art. 166–169 Kodeksu wyborczego). Jedynie w wybranym zakresie Kodeks wyborczy określa, że w proces wyborczy zaangażowani są właściwi ministrowie, którzy są na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego upoważnieni do wydawania rozporządzeń regulujących określone kwestie techniczne i organizacyjne, związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, w tym wyborów Prezydenta RP. Przykładowo minister właściwy do spraw wewnętrznych określa w drodze rozporządzenia sposób prowadzenia rejestru wyborców (art. 25 Kodeksu wyborczego) oraz sposób sporządzenia i udostępniania spisu wyborców (art. 33 Kodeksu wyborczego), minister właściwy do spraw zagranicznych w drodze rozporządzenia tworzy obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą (art. 14 Kodeksu wyborczego), minister właściwy do spraw gospodarki morskiej tworzy obwody głosowania dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów (art. 15 Kodeksu wyborczego), zaś Minister Sprawiedliwości, określa w drodze rozporządzenia tryb i terminy zawiadamiania gmin o osobach pozbawionych

prawa wybierania oraz o wygaśnięciu przyczyny pozbawienia prawa wybierania, a także wzory zawiadomień w tych sprawach (art. 21 ust. 3 Kodeksu wyborczego).

Sam fakt wprowadzenia na terytorium RP stanu epidemii nie oznaczał, że organy władzy publicznej, powołując się na ekstraordynaryjną sytuację, mogą w sposób dowolny interpretować i stosować przepisy prawa, wydawać decyzje bez podstawy prawnej czy też swobodnie, a przy tym w sposób istotnie naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa, oceniać, czy spełnione zostały warunki przewidziane w normie prawnej, na które organ zamierza powołać się w podstawie prawnej decyzji administracyjnej.

Prezes RM zobowiązany był działać w granicach i na podstawie przepisów prawa, do czego zobowiązuje go zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP. Żadna sytuacja nadzwyczajna, w tym związana z pandemią COVID-19, nie upoważnia organów państwa do nieprzestrzegania prawa. Jeżeli sytuacja w kraju była ekstraordynaryjna, to Konstytucja RP przewidywała gotowe rozwiązania, które powinny w takiej sytuacji znaleźć zastosowanie i które rozwiązywały również kwestie przeprowadzenia wyborów powszechnych. Niemniej właściwe organy władzy publicznej, w szczególności Rada Ministrów, którą kierował Premier Mateusz Morawiecki, nie wprowadziły tych rozwiązań z przyczyn znanych tylko tym organom.

Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa spoczywał także na PP SA i PWPW SA jako jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, gdyż jako przedsiębiorcy publiczni wykonujący zadania publiczne także należą do kategorii tzw. administracji pośredniej i mogą być uznane za funkcjonalnie rozumiany podmiot administracji publicznej¹⁰⁴.

b) Brak podstawy prawnej

Komisja stanowczo podkreśla, że w warunkach obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii – ogłoszonego przez Ministra Zdrowia na podstawie rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. i obowiązującego od dnia 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. – kompetencje Prezesa RM związane z procesem wyborczym nie uległy rozszerzeniu. W szczególności nie wprowadzono przepisów umożliwiających Prezesowi RM w jakikolwiek sposób wpływania na proces przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Według prawa powszechnie obowiązującego na dzień 16 kwietnia 2020 r. kompetencje PKW nie zostały przyznane innemu organowi lub podmiotowi, w tym Prezesowi RM. Prezes RM

¹⁰⁴ Por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* (w:) M. Cherka, Z. Czarnik, M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Połuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 520 i n.; M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, Rejent 2002, nr 5, s. 112 i n.

nie miał też kompetencji do podejmowania decyzji o formie przeprowadzania głosowania w wyborach Prezydenta RP ani do zlecania jakimkolwiek podmiotom podejmowania czynności w procesie wyborczym.

Istniejąca w prawie publicznym zasada kompetencyjności oznacza, że działanie organu niemającego w danej sprawie kompetencji jest nieważne (vide: opinia biegłego Jana Zimmermanna z dnia 26 stycznia 2024 r., str. 7), zaś wynikający z art. 107 § 1 k.p.a. obowiązek wskazania w decyzji podstawy prawnej wymaga, aby w porządku prawnym obiektywnie istniała norma prawna mogąca być jej podstawą. Jak wskazał prof. dr hab. Jan Zimmermann, kwestia, czy organ wydający decyzję powołał jakąś normę, a nawet to, czy prawidłowo ją powołał, ma znaczenie drugorzędne. Może się zdarzyć, że powołana norma została wadliwie dobrana albo nawet, że nie powołano żadnej normy, ale rzeczywiście taka obiektywna podstawa prawna istnieje w materiale normatywnym. Nie chodzi więc o to, czy wydając decyzję, organ wadliwie powołał podstawę prawną, tylko o to, czy taka podstawa w porządku prawnym rzeczywiście istniała.

Komisja zwraca uwagę, że głównym aktem prawnym regulującym zasady przeprowadzania wyborów w Polsce jest Kodeks wyborczy, a Konstytucja RP kilkakrotnie odnosi się do ustaw wyborczych. To zaś prowadzi do wniosku, że ustawy wyborcze zostały uznane w ustawie zasadniczej za materię szczególną i wyjątkową.

W ocenie Komisji w dniu 16 kwietnia 2020 r. nie obowiązywały żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które przyznawałyby Prezesowi RM kompetencje związane z powszechnymi wyborami Prezydenta RP, przeprowadzonymi w jakiejkolwiek formie. Prezes RM polecił zaś podjęcie czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, a więc dopiero w zakładanym przez ustawodawcę kształcie.

Co więcej, Komisja podziela ogólną uwagę Prezesa Prokuraturii Generalnej RP Mariusza Haładyja, że: *Dodatkowo polecenie może być potencjalnie wykorzystanie jako wymierny dowód na ingerencję władzy wykonawczej w organizację i przebieg wyborów, w sposób do którego nie daje podstaw ani Kodeks wyborczy ani Ustawa o wyborach.* (vide: wiadomość e-mail Mariusza Haładyja do Michała Dworczyka z dnia 14 kwietnia 2020 r. wraz z załącznikiem) Kompetencje Prezesa RM są jednoznacznie określone w art. 148 Konstytucji RP, w art. 5 ustawy o Radzie Ministrów oraz w przepisach szczególnych, jednak żaden z nich nie przewiduje dla Prezesa RM kompetencji organu wyborczego, który mógłby wydawać jakiekolwiek polecenia związane z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP.

W prawie publicznym nie można domniemywać kompetencji organu. Pozostaje to w sprzeczności z przywoływaną już wielokrotnie zasadą legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji RP wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawa, z których wynika, że jeżeli normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, to kompetencji tej nie

wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził¹⁰⁵. Odnotować przy tym należy, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W świetle zasady prawidłowej legislacji, stanowiącej jeden ze standardów państwa prawnego, treść przepisów kompetencyjnych nie może być korygowana w drodze wykładni rozszerzającej czy zawężającej¹⁰⁶.

W ocenie Komisji, skoro w art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej ustawodawca wprost nie wskazał, że Prezes RM może wydawać polecenia związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w 2020 r. – chociaż na dzień uchwalania tej ustawy, a także przepisów nowelizujących ustawę¹⁰⁷, ustawodawca miał świadomość, że zarządzeniem Marszałka Sejmu RP na 10 maja 2020 r. wyznaczono termin wyborów Prezydenta RP – to znaczy, że wolą ustawodawcy nie było przyznanie Prezesowi RM kompetencji zastrzeżonych dla organów wyborczych, tj. PKW i KBW i wydawania jakichkolwiek poleceń związanych z procesem wyborczym.

Dopiero z dniem 18 kwietnia 2020 r., a zatem już po wydaniu decyzji przez Prezesa RM, w związku z wejściem w życie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, a w szczególności przepisem art. 102, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., wyłączono stosowanie niektórych przepisów Kodeksu wyborczego. Niemniej w ocenie Komisji nawet powyższe wyłączenie nie było równoznaczne z przeniesieniem kompetencji z PKW i KBW na Prezesa RM czy inne organy bądź jednostki, gdyż niezbędna była w tym zakresie jednoznaczna regulacja. Ponadto nawet przepis art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia nie pozbawiał PKW i KBW wszystkich kompetencji wynikających odpowiednio z art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego.

Co za tym idzie, w dniu wydania decyzji przez Prezesa RM jedyną ustawą określającą zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów Prezydenta RP, a także właściwe organy wyborcze był Kodeks wyborczy (art. 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego).

Stąd też w ocenie Komisji Prezes RM wydając przedmiotowe decyzje, wykroczył poza kompetencje przyznane mu Konstytucją RP i ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Nie posiadał bowiem żadnych uprawnień w zakresie zmierzającym do organizacji i przygotowania jakichkolwiek wyborów lub zlecania komukolwiek takich czynności, podczas gdy Prezes RM działa wyłącznie w celu realizacji zadań i kompetencji określonych przepisami Konstytucji RP

¹⁰⁵ Por. uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., sygn. akt: W 7/94

¹⁰⁶ Por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK 2000 r., Nr 5, poz. 141, wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt: II OSK 833/17

¹⁰⁷ W szczególności w dniu 31 marca 2020 r.

i ustawami, co wynika wprost z art. 5 ustawy o Radzie Ministrów. Każdy zaś organ administracji publicznej, w tym organ naczelny w rozumieniu art. 18 k.p.a., a więc również Prezes RM, ma obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a.).

W prawomocnym wyroku z dnia 15 września 2020 r. WSA w Warszawie uznał, że decyzja BPRM.4820.2.3.2020 nie stanowiła polecenia wydanego w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a przepisy art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, ust. 3 ustawy antycovidowej nie mogły stanowić podstawy do wydawania przez Prezesa RP decyzji dotyczących powszechnych wyborów Prezydenta RP. Na tej podstawie WSA i NSA uznały, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej, a Komisja zauważa przy tym, że był to jeden z kilku samodzielnych argumentów stanowiących podstawę do stwierdzenia, że decyzja BPRM.4820.2.3.2020 jest dotknięta wadą nieważności.

Nawiązując zatem do „wyroku TK” z dnia 21 maja 2024 r., Komisja wskazuje, że nawet gdyby przyjąć, że wyrok TK z dnia 21 maja 2024 r. przesądza ww. kwestię, z czym Komisja nie zgadza się, uznając wyrok TK z dnia 21 maja 2024 r. za niewiążący z przyczyn szczegółowo wskazanych w pkt XIII.4 niniejszego sprawozdania, to zwraca uwagę, że u podstaw wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. legło przede wszystkim stwierdzenie, że: *Polecenie Prezesa Rady Ministrów przygotowania wyborów wyłącznie korespondencyjnych wprost naruszało zasadę równości, bezpośredniości i tajności wyborów*, czym naruszało rażąco przepis art. 127 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd uznał bowiem, że: *niedopuszczalne prawnie jest jakiegokolwiek działanie władzy wykonawczej, które może obiektywnie powodować choćby wątpliwości co do tego, czy działanie takie nie naruszy powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz tajności*. Ponadto sąd uznał, że Prezes RM rażąco naruszył art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego.

Komisja wskazuje w tym miejscu, że powinność działania przez organ zgodnie z prawem nie ogranicza się do formalnego podania przepisu w decyzji, gdyż organ administracji ma obowiązek ustalić treść obowiązującej normy prawnej, wyrazić stan faktyczny w języku normy i dopiero po „podciągnięciu” stanu faktycznego pod treść normy prawnej określić prawa i obowiązki¹⁰⁸.

Komisja wskazuje również, że wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., Prezes RM przekroczył swoje uprawnienia i działał bez podstawy prawnej także z tego względu, że na podstawie art. 11 ust. 2, ust. 2a i ust. 3 ustawy antycovidowej wydał polecenie PP SA i PWPW SA, podczas gdy jedynym organem uprawnionym do wydania polecenia państwowym osobom prawnym był stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy antycovidowej wojewoda. Prezes RM był zaś uprawniony wydać polecenia obowiązujące inne niż wymienione w ust. 1 osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców, a więc podmiotom innym niż państwowe osoby prawne.

¹⁰⁸ Por. wyrok NSA z dnia 27 października 1995 r., sygn. akt III SA 829/95, LEX nr 27020

Pojęcie „państwowej osoby prawnej” definiuje ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Poczta Polska SA, jak również Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA są państwowymi osobami prawnymi w rozumieniu ww. ustawy. Polecenia w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 w stanie prawnym obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. mógł tym podmiotom wydać na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy antycovidowej¹⁰⁹ tylko wojewoda, nie zaś Prezes RM na podstawie art. 11 ust. 2¹¹⁰. Prezes RM uzyskał takie uprawnienie dopiero w dniu 18 kwietnia 2020 r. w związku z nowelizacją przepisu art. 11 ustawy antycovidowej, w szczególności art. 11 ust. 3¹¹¹, któremu nadano brzmienie: *Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy, wydawać polecenia obowiązujące podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2. Wydając polecenie wobec przedsiębiorcy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć organ odpowiedzialny za zawarcie umowy.*

Zmiana przepisów, która weszła w życie po wydaniu decyzji nie może mieć jednak żadnego wpływu na ocenę legalności działania Prezesa RM w dniu 16 kwietnia 2020 r.

c) Polecenie wydane PP SA

Komisja zwraca uwagę, że z zeznań Prezesa RM Mateusza Morawieckiego oraz Szefa KPRM Michała Dworczyka wynika, że w istocie Prezes RM nie wiedział, jakie czynności PP SA miała podjąć na podstawie wydanej przez niego decyzji, a zatem wydając decyzję BPRM.4820.2.3.2020, Premier de facto nie wiedział, co zleca PP SA.

Znajduje to zresztą wierne odzwierciedlenie w treści ww. decyzji, która zawiera ogólny i otwarty katalog czynności powierzonych PP SA. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawiając motywy ustne wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt: III OSK 4524/21, zwrócił m.in. uwagę, że bardzo ogólny sposób sformułowania decyzji przerzucał na adresata decyzji, czyli PP SA, ciężar ustalenia, do jakich czynności była na jej podstawie uprawniona. Jak wskazano w motywach ustnych wyroku: *Jeżeli w decyzji brak jest określonych ściśle obowiązków i nie da się ich ustalić na podstawie przepisów prawa, to dochodzi do sytuacji, w której adresat decyzji musi poszukiwać podstaw do swojego działania. W ten sposób dochodziłoby do niedopuszczalnego przeniesienia*

¹⁰⁹ Przepis na dzień 16 kwietnia 2020 r. stanowił, że: *Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenia podlegają natychmiastowemu wykonaniu. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra.*

¹¹⁰ Przepis na dzień 16 kwietnia 2020 r. stanowił, że: *Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.*

¹¹¹ Art. 11 zmieniony przez art. 73 pkt 10 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia z dnia 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U.2020.695) zmieniającej m.in. ustawę antycovidową z dniem 18 kwietnia 2020 r.

kompetencji organu administracji publicznej na inny podmiot spoza sfery administracji, w tym wypadku, na przedsiębiorcę.

W ocenie Komisji w ten sposób Prezes RM naruszył nie tylko zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, lecz także przepis art. 2 Konstytucji RP przewidujący zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa, która zabrania tworzenia rozwiązań iluzorycznych, pozornych czy takich, które są niewykonalne.

d) Przeciwdziałanie epidemii COVID-19

Abstrahując od tego, że na podstawie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, art. 11 ust. 3 ustawy antycovidowej Prezes RM nie mógł wydać poleceń PP SA i PWPW SA wykonania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych, Komisja zwraca również uwagę, że tymi decyzjami Prezes RM nie zlecił działań przeciwdziałających COVID-19, o jakich stanowiła ustawa antycovidowa, co stanowi kolejną, samodzielną podstawę do stwierdzenia bezprawności działań Premiera.

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 2 ustawy antycovidowej: *Ileć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1.*

Jak wskazał powołany przez Komisję biegły prof. Jan Zimmermann w opinii z dnia 26 stycznia 2024 r.: *W obu analizowanych decyzjach Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. nakazano adresatom „realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19. (...) W sytuacji braku uzasadnienia istotny dla tych rozważań jest fragment obu decyzji brzmiący: „Realizacja polecenia ma na celu przeciwdziałanie COVID-19 poprzez zapobieżenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania (...) w formie wizyty w lokalu wyborczym. Niniejsze zadanie jest podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach”. Tym samym, formułując takie a nie inne polecenia, dotyczące w sumie samej techniki przygotowania tzw. wyborów autor decyzji widocznie próbował „nagiąć” ich sens w kierunku rzeczywistej obrony przed pandemią COVID-19.*

W ocenie Komisji nie sposób uznać, że podjęcie przez PP SA i PWPW SA czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP zwalczało zakażenia, zapobiegało rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-10, dotyczyło działań profilaktycznych, czy też zwalczało skutki epidemii.

Tym samym w ocenie Komisji Prezes RM wydając ww. decyzje, przekroczył swoje uprawnienia, naruszając także przepis art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, art. 11 ust. 3 ustawy antycovidowej.

e) Zlecenie przygotowania wyborów Prezydenta RP w formie wyłącznego głosowania korespondencyjnego, której nie przewidywały przepisy prawa powszechnie obowiązującego

Stosownie do przepisu art. 127 ust. 7 Konstytucji RP *Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej określa ustawa.*

W ocenie Komisji wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., Prezes RM przekroczył swoje uprawnienia także z tego względu, że obydwie decyzje polecały podjęcie działań zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia powszechnych wyborów korespondencyjnych, podczas gdy w dniu ich wydania nie obowiązywał żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, który dopuszczałby przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w formie powszechnego, wyłącznego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego.

Komisja podziela i przyjmuje jako własne oceny prawne wyrażone przez biegłego prof. dr hab. Jana Zimmermanna w opinii z dnia 26 stycznia 2024 r., który wskazał, że: *Mimo to, nawet przy stwierdzeniu, że od strony formalnej podstawa prawna do wydania omawianych decyzji obiektywnie istniała i na niej decyzje te oparto, to decydujące jest tutaj to, że nie istniała podstawa prawna dla dokonania ustaleń o takiej treści, jaka została zawarta w obu decyzjach. W dniu ich wydania nie weszła bowiem jeszcze w życie ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych w 2020 r. zaczęła ona obowiązywać w dniu ogłoszenia, tj. w dniu 8 maja 2020 r. Tak więc w dniu wydania omawianych decyzji nie istniała w obrocie prawnym regulacja wprowadzająca tzw. wybory kopertowe. Dlatego też Prezes Rady Ministrów nie miał podstaw prawnych dla polecenia czynności dotyczących właśnie tego rodzaju wyborów. Ustawa covidowa upoważniała go do wydawania różnych poleceń związanych z walką z COVID19, ale polecenia o takiej treści nie znajdowały oparcia w żadnym unormowaniu istniejącym w dniu 16 kwietnia 2020 r.*

Analogiczne stanowisko zaprezentował biegły Wojciech Hermeliński w ustnej opinii z dnia 14 lutego 2024 r., w której wskazał m.in.: *Obie w moim przekonaniu wydane zostały bez podstawy prawnej, co zresztą już jest jakby powszechnie wiadomo. W opiniach różnego rodzaju różnych konstytucjonalistów 16 kwietnia nie istniała jeszcze ustawa – ta, która była procedowana w Sejmie, począwszy od 6 kwietnia. Natomiast powoływanie się przez premiera na te przepisy, które są*

wymienione w decyzjach – one... to nie są... to nie jest podstawa prawna służąca temu, żeby na tej podstawie można było decyzje wydawać, związane z wyborami.

Biorąc pod uwagę, że na dzień 16 kwietnia 2020 r. nie istniała możliwość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w drodze głosowania korespondencyjnego, wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., Prezes RM Mateusz Morawiecki naruszył art. 127 ust. 7 Konstytucji.

f) Wkroczenie w kompetencje PKW i KBW

Dla oceny działań Prezesa RM oraz Szefa KPRM, któremu Premier powierzył przygotowanie tych decyzji istotne znaczenie ma również, kogo i do czego zobowiązywały te decyzje.

Otóż adresatami decyzji były PP i PWPW, a więc podmioty, którym przepisy prawa powszechnie obowiązującego w dniu ich wydania nie przyznawały kompetencji z zakresu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP. Jedynymi organami wyposażonymi w kompetencje w tym zakresie była PKW i KBW.

Przed wszystkim wybory Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzają (art. 294 § 1 Kodeksu wyborczego) PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa, zadania PKW są szersze, niż wynika to literalnie z treści art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego: *Państwowa Komisja Wyborcza zajmuje się bowiem również przygotowaniem wyborów. Ponadto ustawodawca nałożył na nią inne jeszcze obowiązki: kontrolowania finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, weryfikacji poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, prowadzenia Rejestru Korzyści. Należy też zauważyć, że w Kodeksie wyborczym powierzono Komisji zadanie prowadzenia i wspierania działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania* (art. 160 § 1 pkt 9 i 9a)¹¹².

Z kolei do wyłącznej kompetencji KBW należało w dniu 16 kwietnia 2020 r. zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym oraz innych ustawach (art. 187 § 2 Kodeksu wyborczego).

W szczególności, stosownie do art. 307 Kodeksu wyborczego to PKW po sporządzeniu listy kandydatów zarządza wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewnia dostarczenie ich obwodowym komisjom

¹¹² A. Kiesielewicz, J. Zbieranek (w:) Czaplicki Kazimierz W. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, 2018, komentarz do art. 157, LEX/el

wyborczym. PWPW SA nie miała żadnych ustawowych kompetencji do realizacji czynności, które polecił jej Prezes RM decyzją BPRM.4820.2.4.2020, tj. *wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji do głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania.*

Komisja zwraca uwagę, że wbrew często błędnemu przekonaniu w prawie publicznym, gdzie uczestniczą podmioty publiczne, nie obowiązuje zasada *co nie jest zakazane, to jest dozwolone*. Wręcz przeciwnie, działa tam odwrotna zasada *co nie jest dozwolone, to jest zakazane*, na co słusznie zwrócił w swojej opinii biegły Wojciech Hermeliński. Trybunał Konstytucyjny przykładowo w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, wskazał, że: *W przypadku korzystania z kompetencji prawotwórczych będących jednym z takich środków należy mieć, po pierwsze, na względzie, iż kompetencji nie można domniemywać. Organ władzy publicznej może czynić to tylko, co jest mu przez prawo wprost nakazane lub dozwolone. Po drugie, kompetencje prawotwórcze organów władzy publicznej są uregulowane w konstytucji i ustawach na tyle szczegółowo i precyzyjnie, iż przyjmując trzeba, że regulacja ta stanowi nieprzekraczalną granicę dopuszczalnych, prawotwórczych środków działania nakierowanych na realizację nałożonych prawem zadań.* Tym samym żaden organ władzy publicznej nie może uzurpować dla siebie i innych organów bądź przypisywać innym podmiotom uprawnień, których nie przewidują dla nich przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Komisja podkreśla, że w dacie wydania decyzji, tj. dniu 16 kwietnia 2020 r., żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, w szczególności przepis art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej, nie wyłączały stosowania ww. przepisów Kodeksu wyborczego.

W wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. sąd przyjął nawet, że Prezes RM w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r. dokonał: *zmiany prawa obowiązującego przez określenie innej, niż PKW osoby, jako uprawnionej do jakichkolwiek czynności w zakresie przygotowania wyborów prezydenckich, w drodze decyzji administracyjnej.*

W ocenie Komisji Prezes RM nie powinien ograniczać kompetencji i uprawnień do przeprowadzenia wyborów PKW i pozostałym organom.

Biegły dr hab. Piotr Uziębło w opinii ustanej z dnia 16 maja 2024 r. stwierdził: *Kompetencje w sferze prawa wyborczego, w tym kwestie związane z drukiem kart do głosowania czy przygotowaniem całej procedury wyborczej, nie należały w tym momencie do prezesa Rady Ministrów. Jednoznacznie można stwierdzić, że jest to przekroczenie kompetencji, których w tym momencie nie posiadał.* Konstytucjonalista w odpowiedzi na pytanie „Premier Mateusz Morawiecki tym samym mógł złamać konstytucję?” wskazał: *„Jest to przesłanka, która może być przesłanką deliktu konstytucyjnego.”*

Kolejny aspekt, który należy wziąć pod uwagę, oceniając legalność, celowość i gospodarność działań Prezesa RM, to przedmiot decyzji i obowiązki nałożone przez Prezesa RM. Obydwie decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zobowiązywały PP SA i PWPW SA do podjęcia czynności w celu przeprowadzenia powszechnych wyborów korespondencyjnych, nieznanych, nieobowiązujących w tamtym czasie w polskim porządku prawnym. Zauważyć należy, że jedynie w okresie od dnia 16 kwietnia do dnia 18 kwietnia 2020 r. obowiązywały przepisy, które w ogóle przewidywały głosowanie w trybie korespondencyjnym, chociaż w ograniczonym zakresie (por. art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, który z dniem 18 kwietnia 2020 r. wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego m.in. w zakresie głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a Kodeksu wyborczego). Głosowanie korespondencyjne w ww. okresie było szczególnym uprawnieniem przysługującym tylko niektórym wyborcom.

Można byłoby więc co najwyżej uznać, że w dniu wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. istniała fragmentaryczna podstawa prawa do wydania decyzji, jednakże jak już Komisja wyjaśniła powyżej, celem wydania obu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. było podjęcie czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie wyłączonego i powszechnego głosowania korespondencyjnego, a nie głosowania korespondencyjnego jedynie dla wybranej grupy osób określonej w art. 53a Kodeksu wyborczego. Komisja zauważa również, że chociaż ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia, w tym przepis art. 102, weszła w życie z dniem 18 kwietnia 2020 r., to jednak wcześniej, tj. w dniu 16 kwietnia 2020 r., była procedowana w Sejmie RP, o czym Prezes Rady Ministrów z pewnością wiedział, przez co w ocenie Komisji Premier w dniu wydawania decyzji był w pełni świadomy, że zastosowanie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących wyborów korespondencyjnych może zostać wyłączone tuż po wydaniu decyzji.

Stąd Komisja podkreśla, że przy wydawaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. dotyczących wyborów korespondencyjnych Prezes RM nie opierał się na obowiązujących wówczas przepisach Kodeksu wyborczego, upoważniających do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych dla ograniczonego kręgu wyborów, ale na podstawie założeń, które przewidywała ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, która dopiero w przyszłości mogła wejść w życie. Ustawa została jedynie przyjęta przez Sejm RP, a więc jej wejście w życie nie było przesądzone, szczególnie gdy uwzględni się konflikt wewnętrzny w samej koalicji partii rządowej i brak porozumienia pomiędzy koalicjantami co do wyborów korespondencyjnych. W tym kontekście Komisja wskazuje, że żaden organ administracji publicznej nie może opierać swoich rozstrzygnięć na podstawie przepisów, które w dalszym ciągu są przedmiotem prac legislacyjnych. Przekroczenie uprawnień przez Prezesa RM w tym zakresie jest zatem oczywiste.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że ani Kodeks wyborczy ani żadna inna ustawa obowiązująca w dniu wydawania decyzji nie przewidywały udziału PP SA w przeprowadzaniu wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego.

Stosownie do art. 53b zadania związane z organizacją wyborów korespondencyjnych dla ograniczonej grupy uprawnionych w dniu 16 kwietnia 2020 r. należały do komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz Inspekcji Sanitarnej (por. art. 53b Kodeksu wyborczego). Operator pocztowy według tej dotychczasowej procedury miał jedynie świadczyć usługi pocztowe związane z dostarczaniem zaadresowanej już wcześniej przesyłki przez urzędnika wyborczego (por. art. 53e § 4 i 6 Kodeksu wyborczego) i to do rąk własnych wyborcy, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. W obowiązującej uprzednio ograniczonej formie wyborów korespondencyjnych to do kompetencji urzędnika wyborczego należy prowadzenie wykazu pakietów wyborczych, w którym odnotowuje fakt przygotowania oraz wysłania danego pakietu wyborczego (por. art. 53e § 11 Kodeksu wyborczego).

Tymczasem decyzja BPRM.4820.2.3.2020 powierzała PP SA realizację zadania, które w dniu wydania decyzji nie leżało w sferze kompetencji PP SA, gdyż zakres czynności, które miała wykonać na podstawie tej decyzji, nie ograniczał się do zwykłych usług pocztowych. Katalog czynności powierzonych PP SA w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w ogóle w samej decyzji nie został doprecyzowany (miało to nastąpić w umowie), niemniej PP SA miała podjąć i zrealizować wszelkie niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym, a więc podjąć wszelkie działania, które będą konieczne do przeprowadzenia wyborów w tej formie, a w szczególności *przygotować strukturę organizacyjną, zapewnić niezbędną infrastrukturę oraz pozyskać konieczne zasoby materialne kadrowe*. Już zatem na wstępie przy pobieżnej analizie decyzji należy stwierdzić, że te czynności, które zostały powierzone PP, wykraczają poza zwykłe usługi pocztowe. Stąd też należy stwierdzić, że Prezes RM zobowiązał PP SA do realizacji zadań i kompetencji zastrzeżonych dla innych organów państwa.

Powołany przez Komisję biegły dr hab. Piotr Uziębło stwierdził, że: (...) *działania, które podejmowane były przez właściwe organy, zostały im w założeniu zabrane i przekazane na rzecz innych podmiotów, podmiotów, które nie tylko nie miały wcześniej uprawnień konstytucyjnych, ale także i uprawnień ustawowych*.

Komisja zwraca również uwagę na dodatkowy aspekt i konsekwencje decyzji Prezesa RM, a mianowicie, że w wykonaniu tych decyzji zaangażowano istotne środki i czas zarówno organów administracji rządowych, jak i innych podmiotów (w szczególności PP SA), podczas gdy w szczególności działania rządu powinny być skupione w tamtym czasie na zwalczaniu choroby zakaźnej. Zgodnie bowiem z art. 68 ust. 4 Konstytucji władze publiczne zobowiązane są do zwalczania chorób epidemicznych. Tymczasem według założeń ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów *operator wyznaczony, w czasie wykonywania zadań, o których mowa w niniejszej ustawie, zwolniony jest z obowiązku świadczenia innych usług pocztowych* (art. 16).

Poczta Polska SA miała więc na podstawie decyzji Prezesa RM zajmować się przede wszystkim przeprowadzeniem wyborów i te zadania miały pierwszeństwo przed innymi działaniami PP SA.

Z powyższych względów stwierdzić należy, że wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., Prezes RM przekroczył swoje uprawnienia, naruszając również przepisy art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, a także art. 7 Konstytucji RP. Prezes RM polecił bowiem podjęcie czynności zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji innych organów.

g) Zlecenie przeprowadzenia wyborów naruszających podstawowe zasady demokracji

WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20 (praw.), w pierwszej kolejności wskazał, że decyzja skierowana do PP SA dotknięta jest wadą nieważności, gdyż wybory korespondencyjne, których przygotowanie i przeprowadzenie zlecił Prezes RM, naruszały podstawowe zasady przeprowadzenia wyborów określone w Konstytucji RP.

W ocenie Komisji oceniając legalność działań Prezesa RM związanych z wydaniem decyzji, nie można tych zasad tracić z pola widzenia, skoro decyzje dotyczyły organizacji wyborów Prezydenta RP i w ten sposób wpływały również na konstytucyjne prawa jednostki. Trzeba bowiem pamiętać, że prawo do udziału w wyborach i możliwość oddania głosu jest prawem zagwarantowanym bezpośrednio w Konstytucji RP. W ocenie Komisji niedopuszczalne jest zatem, aby w początkach rozwoju ogólnoswiatowej epidemii, bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, lekceważąc zastrzeżenia ekspertów i z naruszeniem standardów wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym rozszerzać wyjątek, jakim jest głosowanie korespondencyjne, na wszystkie osoby uprawnione do głosowania w tak ważnych wyborach, jakimi są wybory na urząd Prezydenta RP. Stąd też próba zmiany przepisów Kodeksu wyborczego, zwłaszcza że tego rodzaju zmiana nie jest możliwa w trybie pilnym (por. art. 123 Konstytucji RP), w drodze zwykłych ustaw przepracowanych bez konsultacji, analiz i de facto w trybie pilnym, musi budzić poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

Podzielając w pełni ocenę zaprezentowaną przez WSA w Warszawie w ww. wyroku, a także wskazując na dodatkowe argumenty, w ocenie Komisji powszechne i wyłączone dla wszystkich uprawnionych do głosowania wybory korespondencyjne, których przygotowanie i przeprowadzenie polecały decyzje Prezesa RM, naruszały określone w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP:

- 1) Zasadę powszechności** – ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, która stanowiła asumpt do wydania obydwu decyzji i podjęcia czynności realizujących przepisy ww. ustawy, nie gwarantowała wszystkim uprawnionym do głosowania faktycznej możliwości wzięcia udziału w tym głosowaniu. Nie gwarantowała również, że oddany głos faktycznie zostanie przekazany do komisji wyborczych i uwzględniony przy ustalaniu

wyników głosowania. Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. w przeciwieństwie do fragmentarycznego głosowania korespondencyjnego, które zostało przyjęte w nowelizacji ustawy antycovidowej w dniu 31 marca 2020 r., nie przewidywała doręczenia pakietów wyborczych w formie przesyłki rejestrowanej (listu poleconego), ale w formie listu zwykłego. Nie można było więc w żaden sposób zweryfikować, czy osoba uprawniona do głosowania otrzymała pakiet wyborczy, nie mówiąc o tym, czy operator pocztowy zdążyłby technicznie przed dniem wyborów dostarczyć pakiety osobom uprawnionym. Jak zeznał Szef PKW Sylwester Marciniak: *Niestety obawiam się, że gdyby doszło do wykonania przepisów tej ustawy i te pakiety by trafiły nie za potwierdzeniem odbioru, bo ta ustawa nie przewidywała, to jeszcze do dnia dzisiejszego byśmy mogli gdzieś znaleźć te pakiety, na ogrodach, polach czy lasach. (...) Moim zdaniem to nie jest zgodne z prawem i wynik wyborczy nie mógłby być uznany za prawidłowy, dlatego że nie wiadomo by było, kto głosował, czy każdy wyborca otrzymał kartę do głosowania. To samo przez się rozumie, że takie rzeczy byłyby niedopuszczalne.* Dalej wskazać należy, że przepisy nie przewidywały rejestrowania faktycznego przekazania głosu do urny wyborczej, a zatem również nie było gwarancji, że głos oddany przez osobę uprawnioną faktycznie zostanie policzony. Co więcej, wskazać należy, że nie było żadnej gwarancji, że osoba znająca numer PESEL innej osoby, faktycznie nie zagłosuje – w sposób oczywiście nieuprawniony – za inną osobę. To jedynie przykłady możliwych naruszeń zasady powszechności. W tym aspekcie przykłady można byłoby jedynie mnożyć, ale sprowadzają się one głównie do tego, że wyborca nie miał żadnej gwarancji, że pakiet wyborczy do niego dotrze, i nie miał żadnej możliwości żądania przekazania mu tego pakietu.

- 2) **Zasadę równości** – jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r.: *Równość wyborów polega na tym, że każdy oddany głos ma taki sam wpływ na rezultat wyborów. Zasadę równości wyborów ma zagwarantować m.in. procedura weryfikowania tożsamości wyborcy odbierającego kartę do głosowania (art. 52 § 1 Kodeksu wyborczego), wykonanie urny wyborczej z przezroczystego materiału i konstrukcja uniemożliwiająca wrzucenie kart do urny inaczej, niż przez przeznaczony do tego otwór oraz wyjęcie lub wysypanie głosów przed jej komisyjnym otwarciem (art. 41a § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego), kontrola prawidłowości przebiegu wyborów (§ 70–72), w tym sposób liczenia głosów przez członków komisji wyborczych i sprawdzenie czy liczba kart do głosowania odpowiada liczbie osób, które oddały głos. Taka procedura ma na celu wyeliminowanie potencjalnych fałszerstw.* Poza tym zasada równości oznacza niedopuszczalność sytuacji, w której jednemu wyborcy przypadłaby większa liczba głosów. Jak zauważył dr hab. Ryszard Piotrowski w opinii sporządzonej dla Senatu RP, *głosowanie poza lokalem wyborczym może prowadzić właśnie do sytuacji, w której wyborcy w danej rodzinie będą głosowali zgodnie z poglądami osoby dominującej w tej rodzinie, która to osoba będzie faktycznym dysponentem więcej niż jednego głosu.* Wszystkie wątpliwości wskazane w pkt 1 odnoszącym się do zasady powszechności automatycznie przekładają się również na brak gwarancji zachowania zasady równości wyborów.

- 3) **Zasady bezpośredniości** – głosowanie korespondencyjne w dniu wydawania decyzji przez Prezesa RM stanowiło wyjątek od zasady głosowania w lokalu wyborczym (art. 53a § 1 i 1a Kodeksu wyborczego) i dotyczyło określonych wyborców, czego zaskarżona decyzja nie uwzględniała. W dniu wydawania decyzji Prezesa RM, która dotyczyła powszechnego głosowania korespondencyjnego, inni niż wymienieni w ustawie wyborcy nie mogli głosować korespondencyjnie i dlatego też decyzja naruszała zasadę bezpośredniości.
- 4) **Zasady tajności** – jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r.: *Oświadczenie o osobistym oddaniu głosu, zawierające numer PESEL, wchodzące w skład pakietu wyborczego w głosowaniu korespondencyjnym w prosty sposób pozwala ustalić osobę wyborcy i sposób jego głosowania, co jest sprzeczne z tajnością wyborów.* Przy tak przyjętym w ustawie sposobie oddawania głosów możliwa była identyfikacja oddanego głosu i przypisanie go konkretnemu wyborcy. Co więcej, nie można było wykluczyć dostępu osób nieuprawnionych do pakietów wyborczych z oddanymi głosami. Przekazanie pakietu wyborczego wraz z oddanym głosem nie miało być przecież w jakikolwiek sposób rejestrowane. Jak zwrócił uwagę WSA w Warszawie: *O ile podczas głosowania w lokalu wyborczym wyborca może od zaznaczenia kandydata do wrzucenia głosu do urny uniemożliwić dostęp do wypełnionej karty do głosowania osobom trzecim, o tyle możliwości takiej nie ma w głosowaniu korespondencyjnym. Po oddaniu bowiem pakietu wyborczego w zaklejonej kopercie nie ma już wpływu na to, czy osoba postronna kopertę przed jej doręczeniem otworzy i np. unieważni jego głos przez dodanie drugiego znaku.*

Ponadto:

- 5) **Zasadę przeprowadzania wyborów prezydenckich w ciągu jednego dnia** – ustawa wydłuża proces oddawania głosu, podczas gdy TK jednoznacznie stwierdził, że *Konstytucja przesądza, iż wybory do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta muszą być przeprowadzone w ciągu jednego dnia*¹¹³.
- 6) **Zasadę osobistego głosowania** – ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów pozwalała, aby wyborca umieścił kopertę zwrotną z kartą do głosowania oraz oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu w nadawczej skrzynce pocztowej „za pośrednictwem innej osoby” (art. 5 ust. 2), nie określając jednocześnie statusu „innej osoby”, co stwarza istotne ryzyko przejęcia kontroli nad kartą do głosowania przez inną osobę niż wyborca. Ustawa nie przewidywała również żadnych gwarancji, które mogłyby zapobiec temu, że „inna osoba” po przejęciu pakietu wyborczego umieści go w „specjalnie przygotowanej do tego celu nadawczej skrzynce pocztowej operatora wyznaczonego”.

W ocenie Komisji proponowana zmiana formy przeprowadzenia wyborów – z wyborów w lokalach wyborczych na wyłączną formę głosowania korespondencyjnego na zasadach

¹¹³ Por. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, opublikowano: OTK-A 2011/6/61

przewidzianych w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów – nie gwarantowała wyborów demokratycznych realizujących zasady przewidziane w Konstytucji RP. Przewodniczący PKW oceniając przygotowywane wybory korespondencyjne, zeznał kategorycznie: *Znaczy, te rozwiązania, które przewidywała ustawa z 6 kwietnia, można powiedzieć, w praktyce były nie do zrealizowania.* Komisja zwraca uwagę, że szczegółowe analizy prawne rozwiązań zawartych w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów zostały ujęte w opiniach sporządzonych na zlecenie Senatu RP przez: Helsińską Fundację Praw Człowieka, Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji w składzie: dr hab. Marcin Dąbrowski, dr hab. Sławomir Patyra, dr hab. Anna Rakowska-Trela, prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, dr Tomasz Zalasinski, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenie Sędziów „Themis”, Pierwszą Prezes SN prof. dr hab. Małgorzatę Gersdorf, dr. hab. prof. UW Marcina Matczaka, dr. hab. prof. UW Ryszarda Piotrowskiego, prof. dr. hab. Władysława Czaplińskiego.

Wszystkie ww. opinie kategorycznie i krytycznie odnoszą się do przepisów ustawy, oceniając ją jako pełną luk, nieścisłości, błędów, głęboko ingerującej w system wyborczy, zmieniającą radykalnie koncepcję wyborów Prezydenta RP przewidzianą w Konstytucji i jako naruszającą przepisy art. 127 ust. 1 i art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

W czasie przesłuchiwania przez Komisję Szefa KPRM Michała Dworczyka zacytowano świadkowi fragment opinii prof. Ryszarda Piotrowskiego odnoszącej się do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, według którego: *Ustawa służy wprowadzeniu głębokiej ingerencji w system wyboru prezydenta, zmieniającej radykalnie znajdującą się w ustawie zasadniczej koncepcję tych wyborów i z tego względu jest w całości niezgodna z art. 127 ust. 1 i art. 128 ust. 2 Konstytucji RP; oraz: Jest konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego. Jest to nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji.*

Nawiązanie do założeń samej ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w kontekście decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. jest konieczne, gdyż w ocenie Komisji tych decyzji nie można czytać w oderwaniu od ww. ustawy. Decyzje miały bowiem na celu podjęcie działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego przewidzianego właśnie w tej ustawie.

Komisja zwraca również uwagę, że decyzje Prezesa RM polecające podjęcie czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych dotyczyły wyborów, które powinny być przeprowadzone w konstytucyjnym terminie, a zatem wyborów, w których pierwsza tura powinna odbyć się w dzień wolny od pracy między 28 kwietnia a 23 maja 2020 r. Co za tym idzie, w ocenie Komisji Prezes RM zlecił przeprowadzenie wyborów, które mogły naruszać zasadę

równości także w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. Biorąc bowiem pod uwagę początek stanu epidemii COVID-19 w Polsce i liczne ograniczenia w życiu społecznym i gospodarczym, prowadzenie kampanii przez kandydatów na prezydenta było w praktyce niemożliwe. Nie mogli organizować zgromadzeń, wieców, spotkań, co utrudniało poznanie kandydatów i ich swobodną wymianę poglądów z wyborcami. Zdecydowaną i oczywistą przewagę nad pozostałymi miał jednocześnie urzędujący Prezydent RP z uwagi na pełnioną funkcję publiczną. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się zaś w swoim orzecznictwie, że *jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli. Zasada wolności wyborów wymaga zatem, by uczciwa i rzetelna kampania wyborcza stwarzała obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych, o kandydatach i ich programach politycznych* (wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11).

Z powyższych względów stwierdzić należy, że Prezes RM wydając decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zlecające podjęcie i realizację działań polegających na przeprowadzeniu wyborów naruszających podstawowe zasady określone w Konstytucji RP, naruszył przepis art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.

h) Sprowadzenie zagrożenia dla bezpieczeństwa życia i zdrowia

W ocenie Komisji Prezes RM wydając decyzje, które stanowiły podstawę do podjęcia faktycznych czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów, mimo istniejącego faktycznego i poważnego zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli, naruszył również przepis art. 5 Konstytucji RP, który nakazuje chronić bezpieczeństwo i zdrowie człowieka, art. 38 Konstytucji RP zapewniający konstytucyjną ochronę życia oraz art. 68 ust. 1 Konstytucji RP gwarantujący prawo do ochrony zdrowia.

Komisja zwraca uwagę na powyższy aspekt w kontekście daty podjęcia decyzji, czyli zwiększającej się liczby zakażeń¹¹⁴. Zwrócić należy także uwagę, że wyłączenie możliwości głosowania w lokalach wyborczych nie powodowało, że organizacja wyborów będzie wolna od ryzyka zakażenia. W całym procesie zorganizowania wyborów korespondencyjnych należało podjąć szereg czynności z udziałem czynnika ludzkiego – przygotowanie, dystrybucja, odbieranie pakietów wyborczych mogły stanowić sposób transmisji wirusa. Na ryzyka zdrowotne i epidemiologiczne związane z planowanymi wyborami korespondencyjnymi zwróciło uwagę Polskie Towarzystwo Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych w *Opinii w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.* sporządzonej w dniach 19–20 kwietnia 2020 r. na zlecenie Senatu RP.

¹¹⁴ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1953162,1,545-nowych-zakazen-w-polsce-najwiekszy-przyrost-od-poczatku-pandemii.read>, dostęp dnia 7 czerwca 2024 r.

Sam Premier Mateusz Morawiecki był w ocenie Komisji w pełni świadomy ww. ryzyk i zagrożeń, co przyznał podczas przesłuchania w dniu 22 maja 2024 r. zeznając: *W pełni bezpieczne nic wtedy nie było, ponieważ każdy kontakt między człowiekiem a człowiekiem powodował ryzyko.*

Świadek Mateusz Morawiecki zapytany podczas przesłuchania przed Komisją w dniu 16 maja 2024 r.: *Czy wtedy miał pan świadomość, że te wybory mogą stanowić zagrożenie życia, zeznał: Panie przewodniczący, panie prezydencie, wybory w trybie korespondencyjnym – miałem pełną świadomość – stanowią dużo mniejsze zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi niż wybory w trybie full contact.*

Komisja nie daje wiary takim wyjaśnieniom, gdyż przeprowadzenie wyborów w dniu 10 maja 2020 r. w jakiejkolwiek formie groziło to spotęgowaniem pandemii. Nawet jeśli uznać wybory korespondencyjne co do zasady nieco bezpieczniejsze niż wybory w lokalach wyborczych, to w ocenie Komisji w obliczu nieznanej światu pandemii należało zrobić wszystko, żeby zminimalizować ryzyko rozwoju epidemii.

Dla oceny odpowiedzialności Prezesa RM Mateusza Morawieckiego za wydane decyzje zasadne jest przytoczenie w tym miejscu zeznań świadka Jarosława Gowina z dnia 10 stycznia 2024 r., który przypomniał, że: *Wszyscy eksperci przewidywali wtedy bardzo gwałtowny rozwój pandemii, różnili się tylko opiniami, jaka będzie dynamika wzrostu zachorowań w poszczególnych okresach, kiedy będzie to apogeum pandemii. Różnili się opiniami także co do długości trwania, natomiast w ocenie ówczesnego ministra Szumowskiego wybory – przynajmniej takie stanowisko prezentował podczas spotkania w kancelarii premiera – wybory 10 maja powinny być przełożone ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków.*

Biorąc pod uwagę zaistniałe okoliczności istniejące w dniu 16 kwietnia 2020 r., tj. rozwijającą się pandemię wirusa SARS-Cov-2, brak fundamentalnego przygotowania procesu wyborczego od strony bezpieczeństwa, ignorancję stanowiska epidemiologów, dążenie do przeprowadzenia wyborów za wszelką cenę, Prezes RM wydając polecenia PP SA i PWPW SA związane z przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych, podjął przygotowania do sprowadzenia realnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia obywateli poprzez zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa.

11. Ocena działań Szefa KPRM Michała Dworczyka

Członek Rady Ministrów Michał Dworczyk w kwietniu 2020 r. wykonywał m.in. zadania Szefa KPRM określone w odrębnych przepisach, jak również realizował inne zadania powierzone przez Prezesa RM (vide: zarządzenie nr 13 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie zakresu zadań członków kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Obsługę Prezesa RM zapewnia KPRM, którą kieruje Szef KPRM (art. 26 ust. 1 pkt 1 i art. 27 ustawy o Radzie Ministrów). Zadania w zakresie obsługi merytorycznej, organizacyjnej i kancelaryjno-biurowej Prezesa RM oraz Szefa KPRM realizowało w kwietniu 2020 r. Biuro Prezesa Rady Ministrów (BPRM). Zapewnienie obsługi prawnej i zastępstwa procesowego Prezesa RM oraz Szefa KPRM, a także prowadzenie postępowań administracyjnych należało do zadań Departamentu Prawnego. Obie te jednostki podlegały Szefowi KPRM (vide: zarządzenie nr 14 Szefa KPRM z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KPRM; zarządzenie nr 13 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie zakresu zadań członków kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Zgodnie z art. 11 ust. 2b ustawy antycovidowej zadania Prezesa Rady Ministrów wynikające z ust. 2 i 2a wykonuje Szef KPRM z jego upoważnienia. Nie jest kwestią sporną, że Szef KPRM Michał Dworczyk został faktycznie upoważniony przez Premiera do przygotowania decyzji, chociaż Komisja nie dysponuje żadnym pisemnym upoważnieniem (vide: zeznania Michała Dworczyka z dnia 5 i 13 lutego 2024 r. oraz zeznania Mateusza Morawieckiego z 16 i 23 maja 2024 r.).

Jak wynika z zeznań samego Szefa KPRM Michała Dworczyka, to on jako Szef KPRM *nadzorował proces przygotowywania decyzji, potem jej przekazania i wszystkie sprawy z tym związane*. Jego rola jako szefa kancelarii *de facto* była *najistotniejsza czy najbardziej aktywna mniej więcej od chyba 9 maja... przepraszam... 8 albo 9 kwietnia do 16 kwietnia, kiedy te... Czyli w okresie przygotowania tych decyzji do 16 kwietnia, kiedy ta decyzja została podpisana przez pana premiera i rozesłana do podmiotów, wobec których były skierowane te decyzje*. Jednocześnie, co warto odnotować, Szef KPRM Michał Dworczyk nie pamięta, aby doradzał Premierowi w kwestiach wyborów korespondencyjnych, w szczególności odnośnie do samej decyzji co do formy wyborów 10 maja 2020 r. i jej słuszności. Jak zeznał: *po prostu miałem swoje obowiązki i je wykonywałem*.

Choć Szef KPRM Michał Dworczyk usiłował zaprezentować się przed Komisją jako osoba, która w przypadku wyborów korespondencyjnych nie miała żadnej opinii, tylko wykonywała polecenie Premiera, to stwierdzić należy, że Michał Dworczyk ponosi odpowiedzialność za przygotowanie decyzji z 16 kwietnia 2020 r., które podpisał Prezes RM, w tym za ich treść.

Komisja podaje w wątpliwość wiarygodność części zeznań Szefa KPRM, w których w ocenie Komisji próbował zmarginalizować swoją rolę i wiedzę w procesie przygotowywania wyborów Prezydenta RP.

W szczególności Szef KPM Michał Dworczyk zaprzeczył, aby brał udział w spotkaniach dotyczących możliwości przeprowadzenia drugiej tury wyborów zgodnie z ustawą zasadniczą: *Pani poseł, nie brałem udziału w rozmowach związanych z planowaniem wyborów, więc nie mam*

takiej wiedzy. (...) *Ja sobie nie przypominam rozmów, w których ja bym brał udział.* (vide: zeznania świadka Michała Dworczyka z dnia 14 lutego 2024 r.)

Tymczasem Komisja ustaliła, że Michał Dworczyk brał udział w co najmniej jednym z głównych spotkań, na którym ustalano zasady podziału zadań w związku z planowanymi wyborami, tj. w spotkaniu w dniu 10 kwietnia 2020 r., które odbyło się w MSWiA. Świadek Piotr Ciompa wprost zeznał: *(niezrozumiale) spotkaniu, o którym wspomniał pan minister Sasin, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Ono zostało zwołane przez ministra Mariusza Kamińskiego w naszej sprawie, ale no przy okazji to już wyniknęły i prawdopodobnie inne rzeczy, które się już... którymi się ja mniej interesowałem. Tak, było to spotkanie. (...) No najpóźniej chyba dziesiątego, mi się wydaje, kwietnia. (...) Tak, tak jest. I minister Dworczyk jeszcze był. (...) W ogóle każdy przyszedł z kilkoma osobami. W sumie było kilkanaście osób, prawda.* (vide: zeznania Piotra Ciompy). W szczególności Komisja zwraca uwagę, że podczas tego spotkania przedstawiciele PWPW SA zasygnalizowali, że z uwagi na czas potrzebny na policzenie głosów i ogłoszenie oficjalnych wyników wyborów wydruk pakietów wyborczych oraz ich rozdysponowanie przeprowadzanie drugiej tury wyborów będzie bardzo trudne, a więc Szef KPRM zdawał sobie sprawę z poważnych zagrożeń dla demokracji wynikających z przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w planowany sposób (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2024 r.; zeznania Jacka Sasina z dnia 24 stycznia 2024 r.; zeznania Piotra Ciompy z 19 marca 2024 r.; e-mail Macieja Biernata z dnia 10 kwietnia 2020 r., godz. 20:43).

Ustalenia Komisji prowadzą do wniosku, że Szef KPRM Michał Dworczyk wspólnie i w porozumieniu z Ministrem AP (oraz podległymi mu urzędnikami, w szczególności Wiceministrem AP Arturem Soboniem i Podsekretarzem Stanu Tomaszem Szczegielniakiem), a także przedstawicielami PWPW SA i PP SA brał udział w wypracowaniu koncepcji sposobu przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, o których wcześniej zdecydował Prezes PiS Jarosław Kaczyński.

W dniu 16 maja 2024 r. Prezes RM Mateusz Morawiecki zeznał przed Komisją: *Po kilku dniach, właśnie chyba 16 kwietnia, pan minister Dworczyk poinformował mnie ustnie o tym, że nowe ustne i w ślad za tym idące pisemne stanowiska prawnicze zostały pozyskane, że te decyzje zostały poprawione i że one obecnie dotyczą realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i teraz te decyzje są zgodne z prawem. I podstawa prawna została tutaj również przywołana. (...) I na podstawie przedstawionych mi ustnie przez pana ministra Michała Dworczyka, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, informacji o opiniach, które spłynęły do kancelarii, podjąłem taką decyzję.*

Jak zeznał dalej Premier Mateusz Morawiecki: *Panie przewodniczący, tutaj mam ze sobą dwie decyzje, z którymi pan na pewno się również zapoznał. Tutaj jest również podstawa prawna podana, co do której stanowiska prawnicze były pozytywne. O tym zostałem poinformowany przez*

ministra Dworczyka i dlatego te decyzje podpisałem. (...) Kilka dni przed 16 kwietnia pan minister Michał Dworczyk poinformował mnie o tym, że z Ministerstwa Aktywów Państwowych przysły propozycje decyzji dla PWPW i dla Poczty Polskiej. Poinformował mnie również, że są wątpliwości prawne co do tych decyzji. Poprosiłem o zmianę tych decyzji w taki sposób, aby tych wątpliwości prawnych nie było. I czternastego bądź piętnastego – a być może to było szesnastego dopiero – pan minister przedłożył mi do podpisu poprawione decyzje, które były w zmienionej treści i dotyczyły realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezes RM Mateusz Morawiecki polecił Szefowi KPRM Michałowi Dworczykowi przygotowanie projektu decyzji, który jest zgodny z prawem, na podstawie materiałów dostarczonych przez właściwą merytorycznie komórkę. To na Michale Dworczykowi spoczywał obowiązek zadbania o to, żeby ostateczna treść decyzji, którą podpisuje Premier, była zgodna z obowiązującymi przepisami. Decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. w ocenie Komisji nie były zaś decyzjami zgodnymi z prawem, co w stosunku do decyzji BPRM.4820.2.3.2020 stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, stwierdzając jej nieważność. Niezgodność z prawem tych decyzji nie wynika przy tym z użytych sformułowań, ale z faktu, że Prezes RM nie miał podstawy prawnej ani do tego, aby wydawać decyzje administracyjne zlecające podjęcie jakichkolwiek czynności związanych z wyborami Prezydenta RP, a w szczególności, aby wydawać polecenia związane z wyborami w formie głosowania korespondencyjnego, czy to odnoszących się do ich przeprowadzenia, czy przygotowania przeprowadzenia, jak również nie miał żadnych podstaw do tego, aby nałożyć na PP SA i PWPW SA jakiejkolwiek czynności związane z przeprowadzeniem czy chociażby przygotowaniem przeprowadzenia tych wyborów, gdyż nie należało to do ich właściwości. Innymi słowy, w ocenie Komisji Szef KPRM Michał Dworczyk dysponując negatywnymi opiniami Departamentu Prawnego KPRM i PG RP, nie powinien rekomendować Prezesowi RP wydania tych decyzji ani zapewniać Premiera o zgodności tych decyzji z prawem. Sam Michał Dworczyk zeznał bowiem, że: *Wspomniałem w rozmowie z Premierem, referując mu właśnie przebieg procesu legislacyjnego, że z Ministerstwa Aktywów Państwowych przyszedł do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt, który został krytycznie oceniony przez Departament Prawny i Prokuraturę.*

W ocenie Komisji Szef KPRM Michał Dworczyk zignorował zastrzeżenia i ostrzeżenia wynikające z analiz Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP przed wydaniem przez Prezesa RM decyzji zlecających podjęcie konkretnym podmiotom konkretnych działań w związku z powszechnymi i obligatoryjnymi wyborami korespondencyjnymi, tj. w kształcie dopiero zakładanym przez ustawodawcę.

Inną kwestią jest to, czy Szef KPRM Michał Dworczyk wprowadził Prezesa RM w błąd odnośnie do legalności decyzji, które finalnie zostały podpisane przez Prezesa RM. Z zeznań Prezesa RM Mateusza Morawieckiego wynika, że Premier polecił Szefowi KPRM, aby w projektach decyzji

dokonać takich zmian, aby były zgodne z prawem. Po kilku dniach Szef KPRM Michał Dworczyk zapewnił Premiera, że projekty zostały dostosowane do stanu zgodnego z prawem. W ocenie Komisji Szef KPRM mógł przekazać Prezesowi RM błędne informacje, w szczególności gdy uwzględni się treść wiadomości e-mail Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r., treść wiadomości e-mail Luizy Modzelewskiej z PG RP z dnia 16 kwietnia 2020 r. oraz Prezesa PG RM Mariusza Haładyja, który jeszcze 14 kwietnia 2020 r. przestrzegał Szefa KPRM Michała Dworczyka przed tym, że wydanie decyzji może zostać uznane za ingerencję władzy wykonawczej w wybory Prezydenta RP, a także wskazał, że te decyzje nie przynoszą żadnych realnych korzyści, także PP SA, a rodzą ryzyka zarówno prawne, jak i polityczne. Z kolei opinie Departamentu Prawnego KPRM przestrzegały przed możliwą odpowiedzialnością karną, konstytucyjną i majątkową Prezesa RM w przypadku podpisania decyzji. W ocenie Komisji Szef KPRM, otrzymując tego rodzaju informacje od najbliższych doradców prawnych, nie powinien zarekomendować Prezesowi RM podpisania decyzji, a przynajmniej powinien go poinformować o tak daleko idących negatywnych stanowiskach i o tym, że nie uległy one zmianie przed przekazaniem Prezesowi RM decyzji do podpisu. W ocenie Komisji Szef KPRM wprowadził w błąd Prezesa RM co do zgodności z prawem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i w ocenie Komisji mógł to zrobić świadomie, skoro był bezpośrednim adresatem wiadomości e-mailowych Magdaleny Przybysz i Mariusza Haładyja.

Gdy chodzi o proces pozyskiwania opinii prawnych, to Komisja szczególnie krytycznie ocenia fakt, że KPRM występowała o opinie do zewnętrznych podmiotów, a w całym procesie opracowywania decyzji i koncepcji zlecenia przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP nie zasięgnęła opinii PKW, Szefa PKW, KBW czy Szefa KBW, podczas gdy zgodnie z Kodeksem wyborczym to PKW jest najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów. Fakt nieprzeprowadzenia tego rodzaju konsultacji wynika jednoznacznie z zeznań Szefa KPRM Michała Dworczyka, Prezesa RM Mateusza Morawieckiego i Szefa PKW Sylwestra Marciniaka. Prezes RM i Szef KPRM Michał Dworczyk nie zainteresowali się pozyskaniem opinii od najwłaściwszego i najbardziej odpowiedniego w tej sprawie organu, który sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. W ocenie Komisji odpowiedzialny za przygotowanie decyzji Szef KPRM Michał Dworczyk wykonując to zadanie, powinien zasięgnąć opinii PKW i KBW.

XI. OCENA DZIAŁAŃ MINISTRA AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH W ZAKRESIE WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

1. Ustalenia faktyczne

a) Organizacja wyborów

W dniu 1 kwietnia 2020 r. w siedzibie PP SA doszło do spotkania Przemysława Sypniewskiego, Prezesa Zarządu PP SA, z Marcinem Izdebskim, Dyrektorem Departamentu Nadzoru I w MAP¹¹⁵. Marcin Izdebski poinformował Przemysława Sypniewskiego, że: (...) *zapadła decyzja o tym, aby przeprowadzić wybory w trybie korespondencyjnym, i że ta decyzja jest... dotyczy całości wyborów. Nie tylko na mocy tej ustawy uchwalonej przez Sejm, tylko że wybory będą dotyczyły wszystkich wyborców*. Wiadomość ta była dla Prezesa Zarządu PP SA zaskoczeniem, bowiem pomysł przeprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego nie był wcześniej konsultowany z PP SA. Przemysław Sypniewski poinformował Marcina Izdebskiego, że według jego oceny przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w takim trybie i w taki sposób nie jest możliwe. Prezes PP SA nalegał na spotkanie z Ministrem AP, któremu chciał przedstawić swój pogląd na sprawę oraz wątpliwości związane z powszechnym głosowaniem korespondencyjnym, ale w odpowiedzi usłyszał od Marcina Izdebskiego, że: (...) *nie ma możliwości takiego spotkania, że decyzja zapadła i że jeśli mam wątpliwości, to mogę złożyć rezygnację*. Wobec niemożności spotkania z Ministrem AP i podjęcia jakichkolwiek rozmów na temat koncepcji i problemów dotyczących przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych Przemysław Sypniewski złożył rezygnację z funkcji Prezesa Zarządu PP SA (vide: zeznania Przemysława Sypniewskiego z 20 lutego 2020 r.).

Uchwałą nadzwyczajnego walnego zgromadzenia PP SA podjętą w dniu 3 kwietnia 2020 r. w skład rady nadzorczej PP SA został powołany Tomasz Zdzikot, w okresie bezpośrednio poprzedzającym powołanie na to stanowisko, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej. Również w dniu 3 kwietnia 2020 r. rada nadzorcza PP SA przyjęła rezygnację Przemysława Sypniewskiego z pełnienia funkcji Prezesa Zarządu PP SA (z dniem 3 kwietnia 2020 r.) oraz oddelegowała nowo powołanego członka rady nadzorczej Tomasza Zdzikota do wykonywania czynności członka zarządu PP SA, jednocześnie powierzając mu w okresie delegowania pełnienie obowiązków Prezesa Zarządu PP SA (vide: informacje dostępne w domenie publicznej).

¹¹⁵ W stanie prawnym obowiązującym w okresie marzec–maj 2020 r. Minister AP sprawował bezpośredni nadzór nad PP SA, która pozostawała we władztwie korporacyjnym Skarbu Państwa jako spółka kapitałowa prawa handlowego, której jedynym akcjonariuszem był Skarb Państwa. Uprawnionym do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa był Minister AP. Bezpośrednią łączność pomiędzy Ministrem AP a organami spółki (radą nadzorczą PP SA) zapewniał Departament Nadzoru I w MAP, na czele którego stał Marcin Izdebski (vide: informacje dostępne w domenie publicznej).

W dniu 7 kwietnia 2020 r. w siedzibie MAP odbyło się spotkanie dotyczące powszechnych wyborów korespondencyjnych, w którym uczestniczyli członkowie zarządu PP SA, w tym Tomasz Zdzikot i Grzegorz Kurdziel, a ze strony MAP – Artur Soboń, Tomasz Szczegielniak i inni urzędnicy MAP. Sam Minister AP tylko przez chwilę był obecny na tym spotykaniu. Podczas spotkania uzgodniono podział czynności pomiędzy PP SA a PWPW SA w ten sposób, że za całość przygotowania pakietów wyborczych, w tym ich wydruk oraz kompletowanie (kopertowanie), miała odpowiadać PWPW SA, zaś PP SA za logistykę (vide: zeznania Grzegorza Kurdziela z 20 lutego 2020 r.).

Następnie w dniu 10 kwietnia 2020 r. w siedzibie MSWiA doszło do kolejnego spotkania poświęconego wyborom korespondencyjnym, tym razem jednak w znacznie poszerzonym gronie. Wzięli w nim udział: kierownictwo MSWiA, w tym Minister SWiA, kierownictwo MAP, w tym Minister AP, członkowie zarządu PWPW SA, Maciej Biernat i Piotr Ciompa, oraz Prezes Zarządu PP SA Tomasz Zdzikot. Podczas spotkania rozważano powierzenie PWPW SA części poligraficznej wyborów (wydruku kart do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego) z dostarczeniem wydruków do centrów konfekcjonowania. PWPW SA miało również opracować wzory dokumentów oraz przygotować wkład merytoryczny do rozporządzeń Ministra AP. Jak wynika z wiadomości e-mail Macieja Biernata podsumowującej to spotkanie: *Podstawą rozpoczęcia produkcji będzie albo bezpośrednio polecenie p. premiera, lub w następstwie takiego polecenia (decyzja administracyjna w zw. z ustawą COVID) umowa z liderem tj. PP SA lub bezpośrednio z MAP.* Podczas spotkania przedstawiciele PWPW SA zasygnalizowali, że z uwagi na czas potrzebny na policzenie głosów i ogłoszenie oficjalnych wyników wyborów, wydruk pakietów wyborczych oraz ich rozdysponowanie, przeprowadzanie drugiej tury wyborów będzie bardzo trudne (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2024 r.; zeznania Jacka Sasina z dnia 24 stycznia 2024 r.; e-mail Macieja Biernata z dnia 10 kwietnia 2020 r., godz. 20:43).

Kolejne spotkanie dotyczące wyborów korespondencyjnych odbyło się w siedzibie MAP w dniu 14 kwietnia 2020 r. Wówczas to doszło do spotkania Wiceministra AP Artura Sobonia (w jego gabinecie) z byłym Prezesem PP SA Przemysławem Sypniewskim, który przybył na to spotkanie na prośbę Artura Sobonia. Zapytany przez Przemysława Sypniewskiego o przyczynę zaproszenia go na spotkanie, mimo że nie pełnił już funkcji Prezesa Zarządu PP SA, Artur Soboń powiedział, że: (...) *dostał takie polecenie sprawdzenia możliwości przygotowania tych wyborów od pana premiera Sasina (...).* W czasie spotkania Przemysław Sypniewski przedstawił swoje wątpliwości, dotyczące braku możliwości terminowego przeprowadzenia wyborów w drugiej turze, niemożliwości przeprowadzenia wyborów za granicą oraz potencjalnych problemach z drukiem. Poproszony przez Artura Sobonia o wskazanie najbardziej kompetentnej osoby z zarządu PP SA, która mogłaby zająć się tym tematem, wskazał członka zarządu Grzegorza Kurdziela, po którego zadzwoniono i który wkrótce dołączył do spotkania. Po przybyciu Grzegorz Kurdziel potwierdził wątpliwości Przemysława Sypniewskiego co do możliwości wykonania przez PP SA zadań

o charakterze się poligraficznym (wydruku i konfekcjonowania). Równocześnie wskazał, że na rynku działają podmioty prywatne, które posiadają takie możliwości. Poproszony przez Wiceministra Artura Sobonia o skontaktowanie się z tego rodzaju firmami i ustalenie, czy podjęłyby się zadania, Grzegorz Kurdziel odmówił, twierdząc, że dopóki PP SA nie otrzyma formalnego zlecenia i nie zawrze umowy, nie podejmie żadnych działań w tym kierunku. Artur Soboń poprosił obecnych o chwilę przerwy, mówiąc, że musi to skonsultować z Ministrem AP Jackiem Sasinem, po czym udał się do gabinetu Ministra AP. Po powrocie przekazał informację, że: (...) *pan premier Sasin prosi zarząd poczty, aby podjął się tego zadania w oparciu o ryzyko biznesowe*. Grzegorz Kurdziel odmówił. Wówczas Artur Soboń ponownie udał się do Ministra AP i po powrocie zakomunikował obecnym, że Minister AP poinformował go, że zostanie wydana decyzja Prezesa RM, nakazująca PP SA przygotowanie wyborów w trybie korespondencyjnym, zaś MAP podpisze z PP SA umowę na wykonanie takiego zadania. W czasie spotkania ustalono, że zostanie zorganizowane spotkanie z firmami zewnętrznymi, które mogłyby się podjąć konfekcjonowania (kompletowania) pakietów wyborczych, na podstawie materiałów wydrukowanych przez PWPW SA (vide: zeznania Przemysława Sypniewskiego z 20 lutego 2020 r.; zeznania Grzegorza Kurdziela z 20 lutego 2020 r.)

W wyniku ustaleń poczynionych na spotkaniu w dniu 14 kwietnia 2020 r. i poruszanych na nim zagadnień Grzegorz Kurdziel – na polecenie Wiceministra Artura Sobonia – zorganizował w dniu 15 kwietnia 2020 r. spotkanie w formie wideokonferencji. Wzięło w nim udział 21 osób, w tym: Wiceminister Artur Soboń (jako prowadzący spotkanie), przedstawiciele PP SA (m.in. Tomasz Zdzikot i Grzegorz Kurdziel), przedstawiciel PWPW SA, przedstawiciele ZUS oraz przedstawiciele firm prywatnych, późniejszych podwykonawców PP SA. Spotkanie dotyczyło podziału zadań związanych z przygotowaniem wyborów prezydenckich w formie głosowania korespondencyjnego. Ze spotkania (wideokonferencji) została sporządzona przez PP SA notatka służbowa. W trakcie spotkania ustalono, że PP SA będzie operatorem odpowiedzialnym za koordynowanie przygotowania pakietów wyborczych. Z uwagi na skalę przedsięwzięcia uznano, że konieczny będzie udział podmiotów prywatnych, działających na zasadach komercyjnych. Całość prac miała być koordynowana przez PP SA, wydrukowanie kart wyborczych miało zostać powierzone PWPW SA, a kopertowanie (konfekcjonowanie) – podmiotom prywatnym zaproszonym na to spotkanie. W trakcie spotkania uzgodniono kwestie związane z procesem przygotowania pakietów wyborczych, podziału czynności, terminów wykonania zadań i możliwości dostawców. Ustalono wygląd pakietów wyborczych, ich zabezpieczenia i ich łącznej liczby zastrzegając, że (...) *ostateczne wzory dokumentów znajdują się w rozporządzeniu MAP, które formalnie będzie wydane po wejściu w życie Ustawy (około 7–8 maja) dlatego kluczowe jest, żeby zamknąć ustalenia wzorów powyżej wskazanych dokumentów przez MAP niezwłocznie i następnie dokumenty te nie mogą ulec zmianie w procesie formalnej legislacji rozporządzeń*. Ustalono również, że przed podpisaniem umów z podwykonawcami, którzy mieli się zająć konfekcjonowaniem, prace zostaną formalnie zlecone PP SA. Jako datę wyborów wskazano dzień 17 maja 2020 r. W czasie spotkania Artur Soboń zakomunikował obecnym, że zostanie wydana

decyzja, która powierzy PP SA zadanie konfekcjonowania pakietów wyborczych, zaś pozostałe firmy będą podwykonawcami (vide: notatka PP SA z 15 kwietnia 2020 r.; zeznania Grzegorza Kurdziela z 20 lutego 2020 r.).

b) Wykonanie decyzji i umowa

Jeszcze w dniu 16 kwietnia 2020 r., już po doręczeniu decyzji Prezesa RM BPRM.4820.2.3.2020, PP SA wystosowała do Ministra AP pismo datowane na 16 kwietnia 2020 r., znak PRZ.77.2020, w którym wskazała, że wykonanie decyzji BPRM.4820.2.3.2020 wymagać będzie zrealizowania przez PP SA szeregu czynności, polegających w szczególności na przygotowaniu pakietów wyborczych, dystrybucji i doręczeniu pakietów wyborczych, zorganizowaniu infrastruktury nadawczej, odbiorze kopert zwrotnych od części wyborców, przekazaniu kopert zwrotnych do właściwych komisji wyborczych. W piśmie tym PP SA określiła szacowane koszty realizacji polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 na kwotę ok. 680 mln zł (brutto) oraz przedstawiła założenia przyjęte do kalkulacji tych kosztów. PP SA jednocześnie wyraźnie zastrzegła, że nie posiada zdolności do samodzielnego zapewnienia finansowania wykonania powierzonego jej zadania. PP SA zadeklarowała gotowość bezzwłocznego zawarcia umowy i poprosiła Ministra AP o akceptację założeń przedstawionych w piśmie. Pismo z dnia 16 kwietnia 2020 r. zostało podpisane przez wszystkich 6 członków zarządu PP SA (vide: pismo PP SA z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak PRZ.77.2020). W późniejszym okresie w ślad za tym pismem i w jego uzupełnieniu, pismem datowanym na dzień 27 kwietnia 2020 r. (znak PRZ.89.2020), adresowanym do Wiceministra AP Artura Sobonia, PP SA oświadczyła, że informacje przekazane MAP w piśmie z dnia 16 sierpnia 2020 r., z uwagi na toczący się proces uzgadniania warunków współpracy, objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa PP SA (vide: pismo PP SA z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak PRZ.89.2020).

W odpowiedzi na pismo PP SA z dnia 16 kwietnia 2020 r., pismem z 17 kwietnia 2020 r. (data wpływu do PP SA: 20 kwietnia 2020 r., znak PP SA: Minister AP poinformował, że (...) *wyraża gotowość podpisania umowy zgodnie z ww. decyzją*. Jednocześnie zwrócił się z prośbą (...) *o przedstawienie szczegółowej kalkulacji zaprezentowanych przez Państwa założeń w odniesieniu do szacowanej kwoty, celem akceptacji przedstawionych w ww. piśmie czynności oraz sumy kosztów*. (vide: pismo Ministra AP z 17 kwietnia 2020 r.)

W odpowiedzi na pismo Ministra AP z 17 kwietnia 2020 r., pismem z dnia 21 kwietnia 2020 r. (znak WZS.17.2020) PP SA przedłożyła *kalkulację kosztów przeprowadzenia i organizacji wyborów korespondencyjnych*, wskazując w treści tego pisma, że: *Wskazane kalkulacji koszty będą stanowiły podstawę podpisania umowy z Ministerstwem Aktywów Państwowych w celu realizacji decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia br. (BPRM.4820.2.3.)*. W piśmie tym zastrzeżono również, że: *Podane wyliczenia dotyczą działań niezbędnych do zorganizowania I tury*

wyborów. Pismo podpisali Tomasz Zdzikot oraz Grzegorz Kurdziel. (vide: pismo PP SA z 21 kwietnia 2020 r., znak WZS.17.2020). Również w późniejszym okresie PP SA przesyłała MAP kolejne kalkulacje (kosztorysy), które nie były w żadnym zakresie kwestionowane przez MAP (vide: zeznania Grzegorza Kurdziela z 20 lutego 2020 r.).

W dniu 17 kwietnia 2020 r. została zawarta pomiędzy PP SA a PWPW SA (w formie pisemnej) umowa o zachowaniu poufności. Jak wynika z jej treści zawarto ją w związku z (...) *zamiarem prowadzenia rozmów w sprawie potencjalnej współpracy w zakresie wydruku i konfekcjonowania pakietów wyborczych*. (vide: umowa o zachowaniu poufności z 17 kwietnia 2020 r.)

Tego samego dnia, tj. 17 kwietnia 2020 r., PWPW SA przesłała drogą e-mailową do PP SA projekt *umowy o współpracy*. Jednakże PP SA w wewnętrznych konsultacjach krytycznie odniosła się do przesłanego projektu, uznając, że de facto reguluje ona wyłącznie kwestię sporządzenia protokołu wydania PP SA wytworzonych przez PWPW SA materiałów oraz kwestie ochrony danych osobowych i tajemnic prawnie chronionych, pomijając kwestię ewentualnej odpowiedzialności PWPW SA w razie niedochowania umówionych terminów. Do zawarcia przywołanej umowy o współpracy pomiędzy PP SA oraz PWPW SA nigdy nie doszło (vide: wiadomość e-mail Krzysztofa Gładkowskiego z 17 kwietnia 2020 r. z załącznikiem)

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Astrida Mierzejewska, Dyrektor ds. Klientów Kluczowych w PP SA, wysłała drogą e-mailową do Marzeny Sadeckiej z PWPW SA skan podpisanego przez siebie (jednostronnie) zamówienia datowanego na 20 kwietnia 2020 r., pomiędzy PWPW SA a PP SA. W treści wiadomości e-mail zastrzegала: *Dosyłam Zamówienie z prośbą o potwierdzenie i odesłanie*. W odpowiedzi Marzena Sadecka podziękowała za zamówienie oraz wskazała, że przekaze je zarządowi PWPW SA. Ani w tej wiadomości e-mail, ani w żadnej innej, ani Astrida Mierzejewska, ani też żaden inny przedstawiciel PWPW SA nie potwierdził zamówienia przesłanego przez Astridę Mierzejewską, w szczególności poprzez wyraźne i jednoznaczne oświadczenie o jego przyjęciu przez PWPW SA lub odesłanie dokumentu zlecenia podpisanego przez zarząd PWPW SA. Przedmiot zamówienia został określony jako *dostarczenie elementów do insertowania wchodzących w skład pakietu wyborczego*. W zamówieniu nie określono wynagrodzenia, lecz jedynie wskazano: *Wynagrodzenie z tytułu wykonania zlecenia Wykonawca rozliczył ze Skarbem Państwa*. (vide: wiadomość e-mail Marzeny Sadeckiej do Astridy Mierzejewskiej z 24 kwietnia 2020 r., godz. 16:57, wraz z załącznikiem)

W okresie od 16 do 22 kwietnia 2020 r. w PP SA opracowywano projekt umowy pomiędzy PP SA a MAP. W przygotowanym projekcie umowy, a przede wszystkim w załącznikach do umowy (stanowiących – zgodnie z tą umową – jej integralną część) określono m.in. przedmiot umowy, wynagrodzenie należne PP SA za wykonanie umowy, zasady płatności wynagrodzenia. Pierwszy projekt umowy został przesłany przez PP SA do Departamentu Prawnego MAP już w dniu 16 kwietnia 2020 r., zaledwie niewiele ponad godzinę po tym, jak KPRM przesłał drogą e-mailową

skan podpisanej decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Kolejny projekt umowy wraz z załącznikami został przesłany przez PP SA do Departamentu Prawnego MAP w dniu 22 kwietnia 2020 r., a stamtąd (tego samego dnia), m.in. do Wiceministra AP Artura Sobonia i Sekretarza Stanu MAP Tomasza Szczepielniaka (vide: wiadomość e-mail Astridy Mierzejewskiej do Grzegorza Dostatniego z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 15:39; wiadomość e-mail Astridy Mierzejewskiej z 22 kwietnia 2020 r. do Dominiki Sokołowskiej, z załącznikami; wiadomość e-mail Anny Kowalik z 22 kwietnia 2020 r., wraz z załącznikami).

W dniu 23 kwietnia 2020 r. Departament Prawny MAP przesłał drogą e-mailową do Wiceprezesa PG RP Artura Woźnickiego projekt celem zaopiniowania. W dniu 24 kwietnia 2020 r. PG przekazała uwagi do projektu umowy, zastrzegając na wstępie, że zostały one sformułowane *przy założeniu, że umowa zostanie zawarta po wejściu w życie ustawy, a tym samym nieobejmujące kwestii podstaw prawnych do zawarcia umowy*. Następnie e-mailem z dnia 5 maja 2020 r., skierowanym przez Departament Prawny MAP do Wiceprezesa PG RP Artura Woźnickiego, w *nawiązaniu do dzisiejszej rozmowy przeprowadzonej z Państwem przez Sekretarza Stanu Artura Sobonia* przesłano poprawiony przez Departament Prawny MAP zgodnie z zaleceniami PG projekt umowy z PP SA, zastrzegając, że *umowa ma zostać zawarta, zgodnie ze wstępnymi założeniami, po wejściu w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP w 2020 roku, w dniu 8 maja br. (piątek) albo 11 maja br. (poniedziałek)*. W dniu 6 maja 2020 r. PG RP odesłała do MAP poprawiony projekt umowy pomiędzy MAP a PP SA. W dniu 8 maja 2020 r., w odpowiedzi na e-mail z dnia 6 maja 2020 r., uwagi do projektu umowy zgłosił przedstawiciel UOKiK, wskazując, że świadczenie, jakie ma zostać przyznane PP SA w ramach umowy, wymaga notyfikowania Komisji Europejskiej. (vide: wiadomość e-mail Tomasza Błazeja do Artura Woźnickiego z 23 kwietnia 2020 r.; wiadomość e-mail Artura Woźnickiego do Tomasza Błazeja z 24 kwietnia 2020 r.; wiadomość e-mail Artura Woźnickiego do Tomasza Błazeja z 6 maja 2020 r., z załącznikami; wiadomość e-mail Piotra Pełki z 8 maja 2020 r. do Tomasza Błazeja).

Umowa przygotowana przez PP SA nigdy nie została zawarta.

c) Finansowanie

PP SA pismem z dnia 28 kwietnia 2020 r. (znak PRZ.92.2020) zwróciła się do Ministra SWiA o udzielenie pomocy i wykorzystanie administracji rządowej w województwie do realizacji polecenia nałożonego na PP SA decyzją BPRM.4820.2.3.2020 w zakresie pozyskania urn wyborczych oraz ustalenia miejsc ich usytuowania do wyborów. Pismo zostało przesłane do wiadomości Ministrowi AP (vide: pismo PP SA z dnia 28 kwietnia 2020 r., znak PRZ.92.2020).

Pismem datowanym na 29 kwietnia 2020 r. (znak CZF.13.2020), które wpłynęło do MAP w dniu 30 kwietnia 2020 r., PP SA poinformowała Ministra AP o poniesionych dotychczas wydatkach w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz o planowanych w związku z tym dalszych wydatkach. Powołując się na sytuację finansową spółki oraz konieczność zapewnienia płynności finansowej, PP SA zwróciła się do Ministra AP z prośbą o przekazanie równowartości kosztów poniesionych dotychczas przez spółkę na cele związane z przeprowadzeniem wyborów w kwocie 88 213,6 tys. zł. Pismo PP SA pozostało jednak bez odpowiedzi ze strony Ministra AP (vide: pismo PP SA z 29 kwietnia 2020 r., znak CZF.13.2020).

Również w piśmie z dnia 11 maja 2020 r. (znak PRZ.110.2020) PP SA wystąpiła do MAP z prośbą o refinansowanie kolejnych kosztów poniesionych przez PP SA w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020, wskazując przy tym na bardzo trudną sytuację finansową PP SA, w tym trudności z utrzymaniem płynności finansowej spółki (vide: pismo PP SA z dnia 11 maja 2020 r., znak PRZ.110.2020).

Pismem z dnia 20 kwietnia 2020 r. (znak pisma: IK 475221) Dyrektor Generalny MAP, Tomasz Trautsolt, działający z upoważnienia Ministra AP, powołując się na decyzję BPRM.4820.2.3.2020 oraz wynikający z niej obowiązek zawarcia umowy z PP SA, wystąpił do Ministra Finansów o (...) *wskazanie źródła pokrycia kosztów związanych z realizacją przedmiotowej decyzji, celem zabezpieczenia środków na realizację działań i niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.* Motywując swoją prośbę, wyjaśnił, że Minister AP nie dysponuje niezbędnymi środkami umożliwiającymi zawarcie umowy na realizację przez PP SA zadań nałożonych decyzją BPRM.4820.2.3.2020, albowiem plan finansowy w ramach części budżetowych, będących w dyspozycji Ministra AP, został już rozdysponowany (vide: pismo MAP z 20 kwietnia 2020 r., znak IK 475221). Następnego dnia pismem datowanym na 21 kwietnia 2020 r. (znak IK 475221) MAP zwróciło się do Prezesa RM z prośbą o zabezpieczenie środków z budżetu państwa w celu wykonania decyzji BPRM.4820.2.3.2020, informując o wskazanych przez PP SA wstępnych kosztach realizacji polecenia oraz wystosowaniu do Ministra Finansów pisma z dnia 20 kwietnia 2020 r. Oba pisma pozostały jednak bez odpowiedzi (vide: pismo MAP z 21 kwietnia 2020 r., znak IK 475221).

d) Wzory dokumentów pakietu wyborczego

W okresie co najmniej od dnia 9 kwietnia do dnia 17 kwietnia 2020 r. MAP oraz PWPW SA prowadziły wspólne prace nad wzorami dokumentów wchodzących w skład pakietu wyborczego.

W dniu 9 kwietnia 2020 r. w PWPW SA zostały przygotowane pierwsze projekty kart do głosowania. W załącznikach do wiadomości e-mail zawarte były projekty kart do głosowania wraz

z opisem ich zabezpieczeń. Co istotne, w treści projektów jako datę wyborów wskazano na dzień 17 maja 2020 r. Projekty kart tego samego dnia Maciej Biernat, Prezes Zarządu PWPW SA przesłał drogą e-mailową do wiceministrów w MSWiA – Pawła Szefernakera i Macieja Wąsika (vide: e-mail Maciej Biernata z 9 kwietnia 2020 r., godz. 16:31, wraz z załącznikami)

Projekty kart zostały również przesłane do MAP. W dniu 9 kwietnia 2020 r. (o godz. 17:41) Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat wysłał do Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka oraz Dyrektora Departamentu Prawnego w MAP Grzegorza Dostatniego wiadomość e-mail, w której m.in. wskazał: *W nawiązaniu do naszej przedpołudniowej rozmowy przesyłam projekty kart do głosowania wraz z opisem zastosowanych zabezpieczeń. W treści wiadomości przedstawiono opis techniczny kart do głosowania, w tym ich zabezpieczeń, jak też wyjaśniono, że wytworzenie elementów pakietów wyborczych zajmie do 2 tygodni, licząc od dnia otrzymania zlecenia i zatwierdzenia wzorów graficznych. W załącznikach do e-maila zawarte były projekty kart do głosowania wraz z opisem ich zabezpieczeń. W karcie do głosowania jako datę wyborów podano 17 maja 2020 r. (vide: e-mail Maciej Biernata z 9 kwietnia 2020 r., godz. 17:41, wraz z załącznikami)*

W kolejnych dniach, w drodze wymiany korespondencji e-mail prowadzonej pomiędzy przedstawicielami PWPW SA i MAP, trwało ustalanie wzorów dokumentów składających się na pakiet wyborczy. W dniach 14–15 kwietnia 2020 r. trwały konsultacje z KBW dotyczące wzorów dokumentów składających się na pakiet wyborczy (vide: e-mail Grzegorza Dostatniego z 15 kwietnia 2020 r., godz. 17:23)

Pismem z dnia 16 kwietnia 2020 r. (znak Z-0132-17/20/MB) Prezes PWPW SA, powołując się na decyzję BPRM.4820.2.4.2020 oraz rozmowy robocze prowadzone pomiędzy PWPW SA i MAP, zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka z informacją o rozpoczęciu przez PWPW SA przygotowań do realizacji powierzonego spółce zadania oraz z prośbą o pilne potwierdzenie założeń wraz z przekazaniem ostatecznych, uzgodnionych z PKW wzorów dokumentów, a także o wskazanie potwierdzonej z KBW liczby kompletów dokumentów (vide: pismo PWPW SA z 16 kwietnia 2020 r., znak Z-0132-17/20/MB)

W odpowiedzi na pismo z 16 kwietnia 2020 r. w formie wiadomości e-mail z dnia 17 kwietnia 2020 r. wysłanej do Anety Frań-Adamek, Dyrektor Biura Organizacyjno-Prawnego PWPW SA, Tomasz Szczegielniak poinformował, że: (...) *Ministerstwo Aktywów Państwowych, po uprzednim uzgodnieniu z Sekretarzem Państwowej Komisji Wyborczej, Szefem Krajowego Biura Wyborczego, panią minister Magdaleną Pietrzak, nie zgłasza uwag do przesłanych przez Państwa wzorów załączonych do maila (...).* (vide: wiadomość e-mail Tomasza Szczegielniaka do Anety Frań-Adamek z 17 kwietnia 2020 r., godz. 08:54)

e) Rozporządzenia wykonawcze do ustawy

W związku z przyjęciem przez Sejm ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w okresie od jej przyjęcia do dnia 9 maja 2020 r. w Departamencie Prawnym MAP opracowywano projekty aktów wykonawczych, których wydanie przez Ministra AP przewidziane zostało w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, tj.:

- projekt rozporządzenia w sprawie dodatkowych elementów wchodzących w skład pakietu wyborczego wykorzystanego w wyborach powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (o którym mowa w art. 3 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów);
- projekt rozporządzenia w sprawie określenia wzoru karty do głosowania, wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. (o którym mowa w art. 3 ust. 9 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów);
- projekt rozporządzenia w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać nadawcza skrzynka pocztowa operatora wyznaczonego przygotowana do umieszczenia koperty zwrotnej w wyborach powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów);
- projekt rozporządzenia w sprawie postępowania z pakietami wyborczymi podczas wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów);
- projekt rozporządzenia w sprawie postępowania z pakietami wyborczymi podczas wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. przeznaczonymi dla wyborców podlegających obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz dla wyborców przebywających w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym (o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów);
- projekt rozporządzenia w sprawie postępowania z kopertami zwrótnymi oraz pakietami wyborczymi umieszczonymi w skrzynce pocztowej na zwroty w wyborach powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (o którym mowa w art. 6 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów);
- projekt rozporządzenia w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przyprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

(o którym mowa w art. 15 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów).

(vide: wiadomość e-mail Przemysława Wójcickiego do Tomasza Szczegielniaka z 4 maja 2020 r. wraz z załącznikami)

Z opracowywanych projektów aktów wykonawczych w życie wszedł tylko jeden, a mianowicie rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie przekazania spisu wyborców gminnej obwodowej komisji wyborczej oraz operatorowi wyznaczonemu w związku z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 827).

2. Rola Ministerstwa Aktywów Państwowych w wyborach

Minister AP oraz podlegli mu urzędnicy, w szczególności Wiceminister Artur Soboń i Podsekretarz Stanu Tomasz Szczegielniak, od samego początku, jeszcze przed wydaniem decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz BPRM.4820.2.4.2020, byli aktywnie zaangażowani w proces planowania i przygotowania wyborów korespondencyjnych. Byli głównymi wykonawcami decyzji politycznej Jarosława Kaczyńskiego, począwszy od etapu opracowywania koncepcji wyborów korespondencyjnych, przez je sformalizowanie, aż po realizację.

To głównie Minister AP oraz podlegli mu urzędnicy, w szczególności Artur Soboń i Tomasz Szczegielniak, wspólnie i w porozumieniu z Ministrem SWiA, Szefem KPRM oraz przedstawicielami PWPW SA i PP SA, brali udział w wypracowaniu koncepcji wyborów korespondencyjnych. Już w dniu 1 kwietnia 2020 r. Marcin Izdebski, Dyrektor Departamentu Nadzoru I w MAP, zainicjował spotkanie z Przemysławem Sypniewskim ówczesnym Prezesem Zarządu PP SA, na którym zakomunikował, że PP SA zorganizuje i przeprowadzi powszechne wybory korespondencyjne. Jak zeznał przez Komisją Przemysław Sypniewski, Marcin Izdebski poinformował go, że (...) *zapadła decyzja o tym, aby przeprowadzić wybory w trybie korespondencyjnym, i że ta decyzja jest... dotyczy całości wyborów. Nie tylko na mocy tej ustawy uchwalonej przez Sejm, tylko że wybory będą dotyczyły wszystkich wyborców.* Wobec zastrzeżeń Przemysława Sypniewskiego MAP wymusiło na nim rezygnację z zajmowanego stanowiska. W dniu 3 kwietnia 2020 r. Minister AP zastąpił sceptycznego wobec ferowanego pomysłu wyborów korespondencyjnych Prezesa Zarządu PP SA Tomaszem Zdzikotem, politykiem Prawa i Sprawiedliwości, co w ocenie Komisji stanowiło działanie celowe.

Jak wynika z ustaleń Komisji, chociaż Minister AP osobiście nie brał udziału we wszystkich spotkaniach dotyczących wyborów korespondencyjnych, to jednak był ich organizatorem, miał wiedzę o ich przebiegu i wyniku. Osobiście uczestniczył w spotkaniu zorganizowanym w dniu

10 kwietnia 2020 r. przez Ministra SWiA i de facto brał udział (choć niebezpośrednio i osobiście) w spotkaniu zorganizowanym przez Wiceministra Artura Sobonia w dniu 14 kwietnia 2020 r. Osobiście lub za pośrednictwem podległych mu urzędników, głównie Artura Sobonia, a także Tomasza Szczegielniaka, brał udział w uzgodnieniach prowadzonych przez MAP w zakresie, w jakim dotyczyły one nadzorowanej przez niego PP SA.

Dodać należy, że Minister AP, niezależnie od działań podejmowanych w ramach MAP, był zaangażowany w proces planowania i przygotowania wyborów korespondencyjnych także na płaszczyźnie politycznej (partyjnej), czego potwierdzeniem był jego udział w spotkaniu, które odbyło się w tzw. willi Prezesa RM przy ul. Parkowej w Warszawie. Co więcej, jak zeznał Jarosław Gowin, podczas przesłuchania przed Komisją w dniu 10 stycznia 2024 r.: *Według relacji moich pracowników zarówno wicepremier Sasin, jak i minister Kamiński przekonywali Jarosława Kaczyńskiego, że przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w terminie 10 maja jest możliwe.*

Kluczową rolę Ministra AP oraz podległych mu urzędników MAP w opracowywaniu koncepcji wyborów korespondencyjnych potwierdza również to, że to w MAP przygotowano projekty decyzji, nie tylko skierowanej do PP SA (nad którą MAP wykonywał nadzór właścicielski), lecz również adresowanej do PWPW SA (która nie była pod nadzorem MAP).

Również po wydaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020 MAP brało aktywny, a ze strony organów administracji rządowej kluczowy udział w przygotowaniu wyborów korespondencyjnych. Przede wszystkim urzędnicy MAP brali udział w opracowaniu elementów pakietu wyborczego, który zlecono następnie do druku. Również w MAP opracowano rozporządzenia wykonawcze do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów.

Komisja szczególnie krytycznie ocenia sposób działania Ministra AP i podległych mu urzędników MAP. Przede wszystkim uwagę zwraca odformalizowana forma działania MAP, pozostająca w sprzeczności z ogólnymi zasadami działania organów państwa. Jest to szczególnie rażące, jeśli wziąć pod uwagę, że chodzi o działania organów szczebla centralnego, dotyczące kluczowej dla Państwa kwestii, jaką są wybory. Ze spotkań, narad, rozmów i konsultacji, w których brali udział przedstawiciele MAP, w tym w randze ministerialnej, dotyczących tak ważkiej dla państwa sprawy, jaką są wybory prezydenckie, i to w zupełnie nowej formule i w nadzwyczajnych okolicznościach, nie została sporządzona ani jedna notatka służbowa, protokół czy adnotacja. Jedną notatką, jaka została opracowana, jest notka PP SA ze spotkania z dnia 15 kwietnia 2020 r. Co więcej, również tradycyjna korespondencja prowadzona przez MAP jest bardzo zdawkowa, co dotyczy w szczególności relacji z PP SA. Uwagę bowiem zwraca to, że MAP nie informowało PP SA o okolicznościach istotnych z punktu widzenia realizacji powierzonego PP SA zadania (np. brak zawiadomienia PP SA o niemożności zawarcia umowy i przyczynach niezawarcia) oraz nie odpowiadało na wszystkie pisma PP SA (np. brak odpowiedzi na pisma dotyczące finansowania realizacji zadania). W ocenie Komisji brak oficjalnej korespondencji, brak notatek służbowych

z prowadzonych rozmów i spotkań, unikanie przez Ministra AP bezpośredniego udziału w czynnościach, czego przykładem są spotkania w dniu 7 i 14 kwietnia 2020 r., każą przyjąć, że kierownictwo MAP nie tylko starało się publicznie zmarginalizować swój udział w organizacji wyborów korespondencyjnych, lecz także zdawało sobie sprawę, że podejmowane działania pozostają w sprzeczności z prawem.

Uwagę Komisji zwrócił również odwrócony model działania administracji publicznej. Akty stosowania prawa były wydawane przez Ministra AP wyłącznie celem legitymizowania *decyzji* podjętych wcześniej podczas nieformalnych spotkań z udziałem podmiotów, których akty te dotyczyły. Najpierw ustalano model współpracy, jej zakres i przedmiot działania, w tym podział czynności, a następnie do tak wypracowanego modelu dostosowano akt wykonywania prawa. Tak było w przypadku decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz BPRM.4820.2.4.2020, jak również aktów wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów.

Uwagę Komisji zwróciło również, że mimo aktywnego i zakrojonego na szeroką skalę udziału MAP w planowaniu, organizacji i realizacji wyborów korespondencyjnych, w MAP zaniechano sporządzenia jakichkolwiek analiz, w szczególności prawnych, dotyczących jakichkolwiek aspektów wyborów korespondencyjnych. Nie poddano żadnej udokumentowanej analizie takich kwestii jak np. dopuszczalność wydania decyzji w trybie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, ust. 3 ustawy antycovidowej, przedmiot i zakres umowy z PP SA, przygotowanie wzorów dokumentów pakietu wyborczego i ich wydruk, sposób finansowania wydatków PP SA w związku z realizacją zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Tomasz Szczegielniak pytany w toku przesłuchania przed Komisją w dniu 24 stycznia 2024 r., czy Minister AP zlecał przygotowanie opinii lub ekspertyz dotyczących wątpliwości prawnych dotyczących decyzji BPRM.4820.2.3.2020 zeznał: *Z tego, co pamiętam, takich opinii nie było. Takich opinii nie było. Nie przypominam sobie, żeby takie opinie były zlecane.* Podobnie zeznał zapytany o opinie dotyczące aktów wykonawczych: *Nie przypominam sobie opinii prawnych tego dotyczących.* W ocenie Komisji przygotowanie stosownych analiz mogłoby uchronić Ministra AP oraz podległych mu urzędników przed uchybieniami, do których doszło w toku planowania oraz przygotowywania wyborów.

3. Umowa z PP SA – przygotowanie i zawarcie

Minister AP, wbrew wyraźnemu obowiązkowi wynikającemu z postanowień decyzji BPRM.4820.2.3.2020, z przyczyn leżących wyłącznie po stronie MAP nie zawarł przewidzianej w decyzji umowy z PP SA.

Przed wszystkim, jak wynika z decyzji BPRM.4820.2.3.2020, Prezes RM wyznaczył Ministra AP jako odpowiedzialnego do zawarcia umowy z PP SA. Co prawda w decyzji wprost nie określono,

kto winien przygotować projekt umowy, niemniej jednak, mając na uwadze, że umowa miała stanowić „przedłużenie” decyzji i jej wykonanie, przygotowanie umowy obciążało Ministra AP jako organ, którego Prezes RM zobowiązał do zawarcia umowy z PP SA. Tymczasem projekt umowy pomiędzy PP SA a MAP został przygotowany przez PP SA i przesłany do MAP już 16 kwietnia 2020 r. (w pierwszej wersji). Projekt umowy wraz z załącznikami został przesłany najpierw do Departamentu Prawnego MAP, a stamtąd (tego samego dnia) do Artura Sobonia i Tomasza Szczegielniaka.

Jak wynika z ustaleń Komisji, na żadnym etapie przygotowywania wyborów korespondencyjnych MAP nie opracowało własnego projektu umowy z PP SA, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 (MAP nigdy nie rozpoczęło prac w tym przedmiocie).

W ocenie Komisji obowiązkiem Ministra AP było opracowanie własnego projektu umowy z PP SA i jak najszybsze jej zawarcie. Zaniechanie MAP Komisja ocenia tym bardziej krytycznie, gdy uwzględni się fakt, że to w MAP przygotowano projekt decyzji oraz projekty aktów wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. To MAP brało udział w spotkaniach, w których ustalane były kwestie techniczne dotyczące przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. MAP (jego kierownictwo) na bieżąco było również informowane zarówno o koncepcji wyborów, jak i sposobie jej realizacji. Minister AP wiedział więc nie tylko o planowanym zaangażowaniu PP SA w proces wyborczy, lecz także o planowanej formie powierzenia PP SA zadań z tym związanych. MAP zatem miało czas i możliwości organizacyjno-prawne, aby przygotować się do zawarcia umowy z PP SA poprzez poczynienie stosownych analiz, w tym organizacyjnych i prawnych, które następnie przełożyłby na stosowny projekt umowy. Zaniechanie MAP w zakresie sporządzenia analiz oraz projektu umowy z PP SA dziwi, tym bardziej że w przypadku przygotowania przez MAP wzorów dokumentów składających się na pakiet wyborczy, które opracowano i zatwierdzono przed wydaniem rozporządzenia stanowiącego ich normatywną podstawę, MAP tłumaczyło się koniecznością jak najszybszej realizacji priorytetowego zadania, jakim były wybory.

Negatywnie Komisja ocenia procedowanie przez MAP nad przesłanym przez PP SA projektem umowy. Na żadnym etapie współpracy MAP nie poinformowało PP SA, że zachodzą jakiegokolwiek przeszkody natury prawnej lub faktycznej, uniemożliwiające MAP zawarcie przesłanej przez PP SA umowy. W szczególności MAP nie informowało PP SA, że umowa może być zawarta dopiero po wejściu w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów czy też po ustaleniu ostatecznych kosztów poniesionych przez PP SA, a więc po realizacji polecenia. MAP na żadnym etapie współpracy z PP SA nie zakwestionowało również przedkładanych przez PP SA kosztorysów organizacji wyborów w trybie korespondencyjnym. Po dosłaniu przez PP wraz z pismem z dnia 21 kwietnia 2020 r (znak WZS.17.2020) żądanego przez MAP kosztorysu, MAP nie zażądało żadnych innych, dodatkowych informacji, wyjaśnień czy dokumentów. Jednocześnie

MAP zapewniało PP SA, że umowa zostanie zawarta, na co PP SA odpowiadała, wyrażając gotowość zawarcia umowy z MAP.

W ocenie Komisji m.in. brak konsekwencji w działaniach MAP prowadzi do wniosku, że Minister AP oraz podlegli mu urzędnicy MAP w istocie rzeczy wprowadzili w błąd PP SA co do rzeczywistej intencji zawarcia umowy, utrzymując PP SA w fałszywym przeświadczeniu, że umowa zostanie wkrótce zawarta i było to działanie świadome.

Według wyjaśnień udzielonych przez przedstawicieli MAP w toku kontroli prowadzonej przez NIK umowy z PP SA nie zawarto z uwagi na wątpliwości prawne zgłaszane przez Prokuratorię Generalną RP, przy czym główną przyczyną podnoszoną jako przeszkoda w zawarciu umowy było to, że nie można było zawrzeć umowy do czasu wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, przewidujących głosowanie korespondencyjne. Należy podkreślić, że w dacie wydania decyzji BPRM.4820.2.3.2020 obowiązywały przepisy przewidujące głosowanie korespondencyjne dla niektórych grup wyborców, tj. wyborców niepełnosprawnych, wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie (izolacji lub izolacji w warunkach domowych) oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat (art. 53a Kodeksu wyborczego). Gdyby nie zaniechania po stronie MAP, w tym nieprzygotowanie projektu umowy oraz związana z tym opieszałość, doszłoby do zawarcia umowy pomiędzy PP SA a MAP. Godzi się przy tym zauważyć, że po uchyleniu przepisów przewidujących możliwość głosowania korespondencyjnego MAP nie podjęło żadnych kroków, w szczególności nie przeprowadziło analiz prawnych mających na celu wyjaśnienie zaistniałej sytuacji prawnej oraz wypracowanie dogodnego rozwiązania. W dalszym ciągu jednak utrzymywano PP SA w przeświadczeniu, że umowa zostanie zawarta, nie informując spółki o braku możliwości jej zawarcia umowy. Podsumowując powyższe, w ocenie Komisji przy przygotowywaniu projektu decyzji oraz procedowaniu nad projektem umowy nie dochowano staranności i nie zbadano stanu prawnego, w szczególności poprzez sporządzenie analiz prawnych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że część świadków przesłuchanych w toku prac Komisji, w tym Minister AP Jacek Sasin, wskazała, że nie doszło do zawarcia umowy pomiędzy MAP a PP SA, nawet po przesłaniu przez PP SA projektu umowy, albowiem umowa miała obejmować refundację kosztów poniesionych przez PP SA Innymi słowy, umowa miała zostać zawarta, ale dopiero po wykonaniu polecenia przez PP SA i ustaleniu ostatecznych kosztów. Jak zeznał przed Komisją w dniu 24 stycznia 2024 r. Jacek Sasin: (...) *pan premier Morawiecki zgodnie z intencją wpisał, żeby umowa dotyczyła zwrotu kosztów poniesionych przez Poczta Polską. Czyli wyraźnie – zresztą zgodnie z przepisami prawa – wskazywał, że ta umowa ma dotyczyć kosztów poniesionych, czyli określonych, wyraźnie określonych, i na wyraźnie określoną kwotę; oraz: Zawarcie umowy musiało nastąpić po zweryfikowaniu kosztów i działań, które zostały podjęte.* Podobnie przed Komisją zeznał Tomasz Szczegielniak: *Nie przypominam sobie, żebym brał udział w takich spotkaniach dotyczących oceny i kalkulacji, która... i kosztów, które... które były przedstawiane*

przez Poczta Polską. A dopóki one nie były ustalone, to ta decyzja nie mogła być... ta umowa nie mogła być zawarta.

Komisja nie daje wiary powyższym zeznaniom. Przede wszystkim stoją one w sprzeczności z wyjaśnieniami złożonymi przez przedstawicieli MAP w toku kontroli NIK prowadzonej w 2020 r. Wówczas jako jedną przyczynę niezawarcia przez MAP umowy z PP SA wskazywano na przeszkody natury prawnej. Nie powoływano się na to, że umowa miała zostać zawarta dopiero po ostatecznym ustaleniu kosztów poniesionych przez PP SA.

Co więcej, w bieżącej korespondencji prowadzonej w kwietniu i maju 2020 r. pomiędzy PP SA a MAP w ogóle nie powoływano tego argumentu. W żadnej korespondencji w ślad za przesłanym projektem umowy MAP nie wskazało, że umowa zostanie zawarta dopiero po ustaleniu kosztów poniesionych przez PP SA i że będzie miała ona charakter „refundacyjny”.

Takie uzasadnienie nie pojawiała się również w wewnętrznej korespondencji prowadzonej w ramach MAP oraz korespondencji wymienianej z instytucjami zewnętrznymi, np. PG RP. Co równie ważne, prezentowanej przez świadków koncepcji przeczy treść samej decyzji. Użycie w treści decyzji zwrotu *finansowanie realizacji*, nie zaś zwrotu *refinansowanie zrealizowanego* (lub innego równoważnego, np. zwrot poniesionych kosztów) wskazuje, że chodzi o finansowanie czynności dokonywanych w toku wykonywania polecenia, a nie rozliczenie już zakończonych (dokonanych) czynności. Przyjęcie poglądu jakoby rozliczenie kosztów PP SA miało nastąpić po zakończeniu realizacji zadania, prowadziłoby do zgoła absurdu wniosku, że PP SA – mimo trudnej sytuacji finansowej – miałyby wyłożyć ze środków własnych lub pozyskać ze źródeł zewnętrznych (innych niż Skarb Państwa) kwotę prawie 700 mln zł na realizację zadania zleconego jej przez administrację rządową, w nadziei na późniejszy ich zwrot (mimo braku określenia zasad i zakresu zwrotu poniesionych wydatków). Potwierdzeniem tego są zeznania Prezesa Zarządu PP SA Tomasz Zdzikota, który zeznał przed Komisją: *W tym przypadku oczywiście podkreślam, że 680 mln zł to jest bardzo drogie zadanie. W związku z tym poczta z całą pewnością oczekiwałaby wypłat zaliczkowych. Jak wypłaty zaliczkowe, no to z całą pewnością umowa. Z zeznań tych wynika również, że w ocenie drugiej strony, tj. PP SA, umowa miała dotyczyć bieżącego finansowania, a nie rozliczenia wykonanego polecenia. W ocenie Komisji zeznania świadków Jacka Sasina i Tomasza Szczegielniaka stanowią wyraz przyjętej przez nich ogólnej linii obrony, obliczonej na odciążenie ich i przerzucenie ewentualnej odpowiedzialności za działania i zaniechania, do jakich doszło w związku z wyborami korespondencyjnymi, na inne osoby.*

W konsekwencji według ustaleń Komisji zawarcie umowy pomiędzy MAP a PP SA nie miało mieć *następczego* charakteru i nie miało nastąpić po definitywnym ustaleniu kosztów poniesionych przez PP SA, a więc po realizacji polecenia. W ocenie Komisji użycie w treści decyzji zwrotu *finansowanie realizacji*, nie zaś zwrotu *refinansowanie zrealizowanego* (lub innego równoważnego, np. zwrot poniesionych kosztów) wskazuje, że chodzi o czynności dokonywane

w toku wykonywania umowy, a nie rozliczenie już zakończonych (dokonanych) czynności. Z treści decyzji nie wynika również, aby umowa dotycząca finansowania miała być inną, odrębną umową, aniżeli umowa określająca zasady realizacji polecenia przez PP SA. Ponieważ decyzja BPRM.4820.2.3.2020 w obu przypadkach posługuje się tym samym zwrotem, mówiąc o „umowie”, bez różnicowania w zależności od tego, czy chodzi o kwestię finansowania, czy realizacji polecenia – brak jest podstaw do przyjęcia, że umowa dotycząca finansowania realizacji polecenia jest inną umową niż umowa określająca zasady realizacji tego samego polecenia.

Z ustaleń Komisji nie wynika, aby Minister AP lub PP SA występowali na drodze formalnej lub nieformalnej do Prezesa RM, względnie Szefa KPRM, o wyjaśnienie lub uzupełnienie decyzji BPRM.4820.2.3.2020 celem umożliwienia wykonania określonego w niej obowiązku, dotyczącego zawarcia umowy z PP SA.

MAP, w tym również Minister AP, miało świadomość niezawarcia umowy z PP SA. Jak zeznał przed Komisją w dniu 24 stycznia 2024 r. Jacek Sasin: *Natomiast oczywiście byliśmy w kontakcie z pocztą w zakresie sprecyzowania umowy, treści umowy. Ten proces nie został zakończony.* W ocenie Komisji utrzymywanie przez Ministra AP i podległych mu urzędników MAP stanu niejasności co do zawarcia umowy było celowe. Brak podpisanej umowy miał ich chronić przed ewentualną odpowiedzialnością za udział w realizacji przez PP SA polecenia Prezesa RM i za organizowane wybory korespondencyjne, co byłoby utrudnione w razie podpisania umowy. Jednocześnie brak wyraźnego komunikatu ze strony MAP o braku możliwości zawarcia umowy i przyczyn tego stanu pozwalał utrzymywać PP SA w przeświadczeniu, że do zawarcia umowy wkrótce dojdzie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że mimo niezawarcia umowy dotyczącej realizacji przez PP SA polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, było ono faktycznie wykonywane, a MAP współpracowało z PP SA w tym zakresie. W sposób nieformalny Minister AP i podlegli mu urzędnicy aktywnie uczestniczyli w realizacji przez PP SA polecenia, m.in. poprzez doprecyzowywanie i koordynowanie czynności podejmowanych przez tę spółkę.

Minister AP oraz podlegli mu urzędnicy MAP, w szczególności Sekretarz Stanu w MAP Artur Soboń, wykorzystując zaufanie PP SA do MAP jako organu nadzorującego PP SA oraz stanowiącego część Skarbu Państwa, wprowadzili w błąd PP SA co do rzeczywistej intencji zawarcia umowy, utrzymując PP SA w fałszywym przeświadczeniu, że umowa zostanie zawarta, dzięki czemu – mimo niezawarcia umowy określonej w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 – uzyskali określone w tej decyzji świadczenia związane z przygotowaniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kosztem majątku PP SA.

4. Wzory dokumentów pakietu wyborczego – projekt i wydruk

Zgodnie z art. 3 ust. 9 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów Minister AP był obowiązany do określenia w drodze rozporządzenia: wzoru karty do głosowania, wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego, przy czym zastrzec należy, że – z uwagi na wejście w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w dniu 9 maja 2020 r. – Minister AP nabył kompetencję do określenia wzoru tych dokumentów dopiero z dniem 9 maja 2020 r. (z zastrzeżeniem zaopiniowania treści tego rozporządzenia przez PKW).

W ocenie Komisji opracowane przed tą datą wzory dokumentów do czasu wejścia w życie rozporządzenia określającego ich ostateczny kształt i brzmienie nie mogły więc stanowić podstawy do wiążącego i legalnego określenia elementów pakietu wyborczego.

Mimo to, jak ustaliła Komisja, prace nad wzorami dokumentów rozpoczęły się nie później niż w dniu 9 kwietnia 2020 r. i zostały zakończone w dniu 17 kwietnia 2020 r. zatwierdzeniem przez przedstawiciela MAP wzorów tych dokumentów. Uzgodnione w ten sposób dokumenty stanowiły następnie podstawę wydruku pakietów wyborczych przez PWPW SA (a ściślej podwykonawcę PWPW SA), prowadzonego w okresie od dnia 18 do 26 kwietnia 2020 r.

Według ustaleń poczynionych przez Komisję pierwsze projekty kart do głosownia, wchodzące w skład pakietu wyborczego, zostały opracowane w PWPW SA w dniu 9 kwietnia 2020 r., a więc jeszcze przed wydaniem decyzji BPRM.4820.2.4.2020, powierzającej PWPW SA wydruk elementów pakietów wyborczych. W dniu wydania decyzji BPRM.4820.2.4.2020 pismem z dnia 16 kwietnia 2020 r. Prezes PWPW SA, powołując się na wcześniejsze robocze ustalenia, poinformował Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka o rozpoczęciu przez PWPW SA przygotowań do realizacji powierzonego spółce zadania oraz poprosił o pilne potwierdzenie założeń wraz z przekazaniem ostatecznych, uzgodnionych z PKW wzorów dokumentów, a także o wskazanie potwierdzonej z KBW liczby kompletów dokumentów. W odpowiedzi na to pismo Tomasz Szczegielniak, w e-mailu z dnia 17 kwietnia 2020 r., poinformował, że: (...) *Ministerstwo Aktywów Państwowych, po uprzednim uzgodnieniu z Sekretarzem Państwowej Komisji Wyborczej, Szefem Krajowego Biura Wyborczego, panią minister Magdaleną Pietrzak, nie zgłasza uwag do przesłanych przez Państwa wzorów załączonych do maila (...).* W ocenie Komisji wiadomość e-mail Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka, odpowiedzialnego za kwestie prawne w MAP, stanowiła ostateczne potwierdzenie wzorów dokumentów zleconych następnie do druku PWPW SA. W ten sam sposób – jako zatwierdzenie wzoru dokumentów do wydruku – wiadomość ta została odebrana przez PWPW SA. W piśmie z dnia 17 kwietnia 2020 r. (znak Z-0132-0133/3/MB) skierowanym do Ministra SWiA Maciej Biernat, informując o gotowości realizacji zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i rozpoczęciu przygotowania do realizacji tego zadania, zgodnie z ramowymi założeniami wskazanymi w tym piśmie, wskazał, że: *Ministerstwo Aktywów Państwowych w dniu dzisiejszym potwierdziło powyższe założenia,*

*przekazało też informację o braku zastrzeżeń do ostatecznych wzorów druków elementów pakietów wyborczych przekazanych Ministerstwu w dniu wczorajszym (...). Potwierdzeniem tego są także wyjaśnienia złożone przez przedstawiciela PWPW SA w toku kontroli przeprowadzonej przez NIK w piśmie z dnia 07 września 2020 r. (znak BK-0810-1-6/20) oraz zeznania Macieja Biernata złożone przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r.: *Pan minister Szczegielniak zatwierdził nam pakiet do... składowy przyszłego... czy elementy przyszłego pakietu wyborczego*; oraz: *No, finalnie MAP był za to odpowiedzialny i on to zatwierdził*. Należy przy tym podkreślić, że osoby zaangażowane w opracowanie wzoru elementów pakietu wyborczego miały świadomość, że zatwierdzone przez MAP wzory dotyczą *przyszłych* dokumentów (elementów pakietu wyborczego), a więc niezajdujących oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Jak zeznał Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat: *Wzory czy elementy przyszłych pakietów wyborczych zgodnie ze ścieżką legislacyjną, zgodnie ze wskazaniem zatwierdziło – w stosunku do mnie, do wytwórni – Ministerstwo Aktywów Państwowych*. Dodać należy, że po dniu 17 kwietnia 2020 r. nie były już prowadzone w PWPW SA oraz MAP prace nad wzorem pakietu wyborczego, co również dowodzi tego, że zatwierdzone przez Tomasza Szczegielniaka wzory miały ostateczny charakter.*

W ocenie Komisji zatwierdzenie przez Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka wzorów dokumentów składających się na pakiet wyborczy, stanowiących następnie podstawę ich wydruku przez PWPW SA (jej podwykonawcę), jeszcze przed wejściem w życie aktu wykonawczego określającego wzory tych dokumentów, było działaniem bezprawnym. Było przy tym działaniem świadomym. Tomasz Szczegielniak jako Podsekretarz Stanu w MAP z całą pewnością wiedział, że akt wykonawczy określający wzory zatwierdzonych przez niego dokumentów jeszcze nie obowiązuje, gdyż sam uczestniczył w pracach nad projektem rozporządzenia. Działanie Tomasza Szczegielniaka było przy tym zamierzone i celowe. Stanowiło wykonanie wcześniejszych ustaleń pomiędzy MAP, MSWiA, PP SA i PWPW SA, poczynionych podczas wideokonferencji w dniu 15 kwietnia 2020 r. Jak wynika z treści notatki sporządzonej z tego spotkania przez PP SA, uzgodniono wówczas, że: (...) *ostateczne wzory dokumentów znajdują się w rozporządzeniu MAP, które formalnie będzie wydane po wejściu w życie Ustawy (około 7–8 maja) dlatego kluczowe jest, żeby zamknąć ustalenia wzorów powyżej wskazanych dokumentów przez MAP niezwłocznie i następnie dokumenty te nie mogą ulec zmianie w procesie formalnej legislacji rozporządzeń*. Świadomość Tomasza Szczegielniaka potwierdzają de facto także jego zeznania złożone przed Komisją: *Gdyby w Ministerstwie Aktywów Państwowych czekano na ostateczny kształt ustawy, nie byłoby szans na wykonanie obowiązków wynikających z tej ustawy*.

Ponieważ istniało poważne ryzyko, że w wyniku nadal trwającego procesu legislacyjnego mogą ulec zmianie zatwierdzone przez MAP wzory dokumentów, które stanowiły podstawę trwającego wydruku, działania MAP należy również ocenić jako nierzetelne i niegospodarne. Jak ustaliła Komisja, w okresie od 18 do 26 kwietnia 2020 r. PWPW SA (a ściślej firma podwykonawcza PWPW SA) w oparciu o zatwierdzone przez Tomasza Szczegielniaka wzory dokumentów, wydrukowała karty do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do

głosowania oraz instrukcje głosowania korespondencyjnego. Należy podkreślić, że urzędnicy MAP, w tym jego kierownictwo, miało pełną świadomość i wiedzę, że w oparciu o zatwierdzone przez MAP wzory dokumentów prowadzony jest wydruk elementów pakietu wyborczego, mimo że akt wykonawczy określający wzory drukowanych dokumentów jeszcze nie obowiązuje i może ulec zmianie. Potwierdzeniem tego są m.in. zeznania Macieja Biernata złożone przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r., w których wskazał: *Z panem ministrem Soboniem kontaktowałem się, myślę, SMS-owo, telefonicznie, realizując... znaczy, informując o realizacji później procesu wydruku.* Dodać należy, że ryzyko zmiany wzoru dokumentów, jak pokazały późniejsze zdarzenia, nie było tylko hipotetyczne, bowiem rozporządzenie (dotyczące wzoru karty do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego) ostatecznie nie zostało nawet wydane przez Ministra AP i nie weszło do porządku prawnego. Nie doszło więc do wiążącego prawnie określenia wzoru pakietu wyborczego.

Co więcej, w związku ze zmianą przepisów prawa, w okresie od dnia 18 kwietnia 2020 r. do dnia 9 maja 2020 r., a więc w dacie prowadzenia wydruku elementów pakietu wyborczego (18–26 kwietnia 2020 r.), w polskim porządku prawnym brak było instytucji głosowania korespondencyjnego, w tym również w wyborach na Prezydenta RP, i to w jakimkolwiek zakresie i dla jakiegokolwiek grupy wyborców, co też czyniło całkowicie bezprzedmiotowym wydruk pakietów wyborczych do głosowania korespondencyjnego. W dniu 18 kwietnia 2020 r. weszła w życie ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia, w tym art. 102 pkt. 4 tej ustawy, zgodnie z którym: *W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 684 i 1504 oraz z 2020 r. poz. 568) w zakresie głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 53a.* Tym samym z dniem 18 kwietnia 2020 r. brak było podstaw prawnych dla głosowania korespondencyjnego dla jakiegokolwiek grupy wyborców w wyborach prezydenckich wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r. Jednocześnie przepisy prawa wprowadzające powszechne głosowanie korespondencyjne w wyborach prezydenckich, tj. ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r.

5. Finansowanie

Zgodnie z decyzją BPRM.4820.2.3.2020: *Finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez Poczta Polska SA z siedzibą w Warszawie w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z Poczta Polska SA z siedzibą w Warszawie.* Z decyzji BPRM.4820.2.3.2020 jasno wynika, że umowa, do której zawarcia Minister AP został zobowiązany mocą tej decyzji, miała określać (między innymi) zasady

finansowania realizacji polecenia przez PP SA, zaś same środki na ten cel miały pochodzić z części budżetowej, której dysponentem był Minister AP.

Komisja stwierdza, że Minister AP nie tylko nie wypełnił obowiązku zawarcia umowy z PP SA, obejmującej m.in. określenie zasad finansowania realizacji polecenia, lecz także nie wypełnił obowiązku sfinansowania kosztów poniesionych przez PP SA w związku z realizacją tego polecenia.

Minister AP nie sfinansował kosztów PP SA ze środków pozostających w jego dyspozycji ani w całości, ani w jakiegokolwiek części. Wszelkie środki uzyskane przez PP SA tytułem sfinansowania kosztów poniesionych w wykonaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020 pochodziły z innej części budżetu państwa. Co więcej, Minister AP nawet nie podjął dostatecznych działań, ażeby uzyskać środki niezbędne na sfinansowanie polecenia PP SA. Nie podjął żadnych realnych działań mających na celu sfinansowanie PP SA wydatków poniesionych na organizację i przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych oraz zapewnienie tego finansowania. W ocenie Komisji za niewystarczające uznać należy skierowanie przez Ministra AP pism z 20 i 21 kwietnia 2020 r. Pismem z dnia 20 kwietnia 2020 r. (znak pisma: IK 475221) Dyrektor Generalny MAP Tomasz Trautsolt, powołując się na wynikający z decyzji BPRM.4820.2.3.2020 obowiązek zawarcia umowy z PP SA, wystąpił do Ministra Finansów o wskazanie źródła pokrycia kosztów związanych z realizacją przedmiotowej decyzji celem zabezpieczenia środków na realizację działań i niezbędnych czynności. Pismem z dnia 21 kwietnia 2020 r. (znak IK 475221) MAP zwróciło się do Prezesa RM z prośbą o zabezpieczenie środków z budżetu państwa w celu wykonania decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Uwagę zwraca, że mimo braku odpowiedzi na oba te pisma nie ponowiono prób, nie dążono do uzyskania odpowiedzi, a przez to wyjaśnienia sytuacji. Brak jest również jakichkolwiek informacji, aby Minister AP występował do Prezesa RM o przyznanie środków z rezerwy celowej. Jednocześnie – z wyjaśnień złożonych przez przedstawiciela MAP w toku kontroli prowadzonej przez NIK – wynika, że chociaż źródłem finansowania mogła być rezerwa ogólna, niemniej jednak w związku z ograniczoną wysokością środków w niej zaplanowanych (257 935 tys. zł) oraz stopniem rozdysponowania tej rezerwy, Minister AP nie występował o przyznanie środków z tej rezerwy na realizację decyzji BPRM.4820.2.3.2020, jak również nie występował o zabezpieczenie środków na realizację tej decyzji w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, z uwagi na brak podpisanej umowy z PP SA, która definiowałaby zakres i kwotę zadania.

Na marginesie wskazać, należy, że powyższe ustalenia zaprzeczają zeznaniom złożonym przed Komisją przez Mateusza Morawieckiego, który stwierdził, że budżecie państwa zagwarantowane były środki na wybory korespondencyjne. Przesłuchiwany w dniu 22 maja 2024 r. Mateusz Morawiecki zeznał: (...) *wówczas wiedziałem, że w rezerwie celowej zagwarantowane są środki na przeprowadzenie wyborów prezydenckich, a w rezerwie ogólnej zawarte są środki na nieprzewidziane wydatki; oraz: Zabezpieczenie tej umowy było dwojakie, przede wszystkim rezerwa celowa na przeprowadzenie wyborów prezydenckich, a w razie niemożności sięgnięcia do tej*

rezerwy rezerwa ogólna. Z zeznań Mateusza Morawieckiego wynika również, że środki, jakie według niego zostały zabezpieczone na wybory, były niewystarczające na przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych. Koszty wykonania swego polecenia PP SA wyceniła (w dacie wydania decyzji) na kwotę ok. 680 mln zł, podczas gdy – jak zeznał w dniu 16 maja 2020 r. Mateusz Morawiecki: (...) w rezerwie celowej na wybory prezydenckie w roku 2020 zabezpieczone było ponad 500 mln zł.

Z zeznań przesłuchiowanych przez Komisję świadków nie wynika, aby Minister AP w drodze osobistych spotkań lub rozmów telefonicznych zabiegał w KPRM lub bezpośrednio u Prezesa RM czy też MF o przekazanie lub zabezpieczenie środków na realizację decyzji BPRM.4820.2.3.2020.

Wprawdzie Komisja dostrzega, że uzyskanie przez Ministra AP środków budżetowych na finansowanie zadań PP SA wymagało współdziałania i decyzji innych podmiotów, czego zabrakło, niemniej jednak nie wyłączało to obowiązku podjęcia przez Ministra AP wszelkich dostępnych mu środków i działań zmierzających do wykonania nałożonego na niego obowiązków.

Ostatecznie, jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję, umowę dotyczącą sfinansowania kosztów poniesionych przez PP SA w związku z realizacją polecenia nałożonego decyzją BPRM.4820.2.3.2020 zawarło z PP SA w dniu 30 grudnia 2020 r. KBW, (a nie Minister AP), a środki wypłacone PP SA nie pochodziły z części budżetowej, której dysponentem był Minister AP.

Wskazane wyżej zaniechania Ministra AP w zakresie finansowania realizacji przez PP SA decyzji BPRM.4820.2.3.2020 Komisja ocenia krytycznie z kilku względów. Po pierwsze, był on podmiotem wykonującym uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa względem PP SA, wobec czego był zobligowany do szczególnej dbałości o mienie PP SA. Po drugie, Minister AP miał pełną wiedzę i świadomość zarówno co do kosztów, jakie PP SA ponosiła na bieżąco w wykonaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020, jak i planowanych wydatków, jakie zmuszona będzie ponieść. Miał również wiedzę o globalnych kosztach realizacji decyzji BPRM.4820.2.3.2020, z uwagi na przesyłane do MAP przez PP SA kosztorysy. Już w piśmie z dnia 21 kwietnia 2020 r (znak WZS.17.2020) PP SA przedłożyła *kalkulację kosztów przeprowadzenia i organizacji wyborów korespondencyjnych*. Również w późniejszym okresie, m.in. pismem z dnia 29 kwietnia 2020 r. (znak CZF.13.2020) PP SA informowała Ministra AP o poniesionych dotychczas wydatkach w związku z realizacją decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz o planowanych w związku z tym dalszych wydatkach. Po trzecie, Minister AP miał także pełną wiedzę i świadomość tego, że PP SA nie posiadała dostatecznych środków własnych potrzebnych na realizację decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Minister AP był informowany o trudnej sytuacji finansowej PP SA, która była na tyle ciężka, że realizacja polecenia groziła spółce utratą płynności finansowej. Tytułem przykładu można wskazać na pismo z dnia 29 kwietnia 2020 r. (znak CZF.13.2020), w którym to PP SA, powołując się na sytuację finansową spółki oraz konieczność zapewnienia płynności finansowej, zwróciła się do Ministra AP z prośbą o przekazanie równowartości poniesionych

kosztów w kwocie 88 213,6 tys. zł, czy też pismo z dnia 11 maja 2020 r. (znak PRZ.110.2020), w którym PP SA również zwróciła się z prośbą o sfinansowanie kolejnych kosztów poniesionych, wskazując na bardzo trudną sytuację finansową, w tym trudności z utrzymaniem płynności finansowej spółki. Po czwarte, Minister AP miał świadomość braku środków w pozostającej w jego dyspozycji części budżetu na sfinansowanie realizacji decyzji BPRM.4820.2.3.2020, a mimo to nie poinformował o tym PP SA i pozwolił na zaciąganie przez spółkę wielomilionowych zobowiązań.

Według ustaleń Komisji przed wydaniem decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie przeprowadzono w KPRM oraz MAP jako instytucjach, w których opracowywano ten akt, analizy kosztów związanych z przeprowadzeniem powszechnych wyborów korespondencyjnych, co w późniejszym okresie skutkowało brakiem zabezpieczenia dostatecznych środków w budżecie państwa na ten cel. Wydanie decyzji nakładającej na PP SA realizację zadania z zakresu prawa publicznego, pociągającego za sobą wydatki wynoszące ok. 680 mln zł, bez wcześniejszych analiz finansowych i – co ważniejsze – bez zagwarantowania środków niezbędnych na realizację tego zadania, niewątpliwie obciąża Prezesa RM.

Fakt, że PP SA uzyskała częściowy zwrot środków w drodze wypłaty zrealizowanej przez KBW, w wyniku umowy zawartej w dniu 30 grudnia 2020 r., na podstawie art. 22 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. z 2020 r. poz.1493), nie wpływa na skrajnie negatywną oceną zaniechań (niedopełnienia obowiązków) Ministra AP oraz Prezesa RM w tym zakresie. Oczywistym jest, że w kwietniu i maju 2020 r., kiedy została wydana decyzja BPRM.4820.2.3.2020 i PP SA ponosiła znaczne wydatki na realizację decyzji BPRM.4820.2.3.2020, Minister AP oraz Prezes RM nie wiedzieli (i nie mogli nawet przewidzieć), że do zwrotu wydatków na rzecz PP SA dojdzie na podstawie specustawy, o której mowa powyżej, co by ich zwalniało z obowiązku działania.

6. Nadzór

PP SA jako spółka kapitałowa prawa handlowego, której jedynym akcjonariuszem był Skarb Państwa, pozostawała we władztwie korporacyjnym Skarbu Państwa. Nadzór nad PP SA sprawował bezpośrednio Minister AP, który był uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Bezpośrednią łączność pomiędzy Ministrem AP a organami spółki (radą nadzorczą PP SA) zapewniał Departament Nadzoru I w MAP.

Zasady wykonywania nadzoru w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, w okresie relewantnym dla prac Komisji, określał przede wszystkim Kodeks spółek handlowych¹¹⁶, ustawa o zasadach

¹¹⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm).

zarządzania mieniem państwowym¹¹⁷, a także *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* wydane przez Prezesa RM na podstawie przepisu art. 7 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Z ustaleń Komisji wynika, że w związku z zaangażowaniem PP SA w przeprowadzenie powszechnych wyborów korespondencyjnych formalny nadzór właścicielski MAP wobec PP SA został użyty tylko raz, tj. w związku z wymianą Prezesa Zarządu PP SA Przemysław Sypniewskiego, jawnie wyrażającego wątpliwości co do możliwości przeprowadzenia przez PP SA powszechnego głosowania korespondencyjnego. Miejsce usuniętego Przemysław Sypniewskiego, w tak newralgicznym dla spółki okresie, jakim była pandemia oraz wizja przeprowadzenia po raz pierwszy powszechnych wyborów korespondencyjnych, nie zajął jeden z pozostałych członków zarządu, mających doświadczenie w pracy PP SA, a przez to znających jej realia organizacyjno-prawne (np. Grzegorz Kurdziel), lecz Tomasz Zdzikot, który – jak sam zeznał przed Komisją – nie miał doświadczenia w pracy z PP SA. Powołanie Tomasza Zdzikota, polityka Prawa i Sprawiedliwości, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, na stanowisko Prezesa Zarządu PP SA wynikało li tylko z pobudek politycznych i miało na celu zapewnienie politykom rządzącej koalicji pełnej dyspozycyjności oraz lojalności PP SA.

Poza powyższym przypadkiem – budzącym poważne i uzasadnione wątpliwości – Komisja nie ustaliła, aby w sposób formalny, zgodny z przepisami prawa, w tym Kodeksem spółek handlowych oraz statutem PP SA, wykorzystywano instrumenty nadzoru właścicielskiego jako formę bieżącego monitorowania i kontrolowania procesów zachodzących w PP SA w związku z realizacją polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, mimo że realizacja polecenia stanowiła istotne zdarzenie w funkcjonowaniu spółki, w tym dla jej majątku, a także miała kluczowe znaczenie dla interesów państwa. Brak jest jakichkolwiek śladów aktywności w tym zakresie Ministra AP, urzędników Departamentu Nadzoru I w MAP czy rady nadzorczej PP SA.

Komisja nie zgadza się ze stanowiskiem, jakoby na Ministrze AP nie spoczywał obowiązek nadzorowania PP SA w związku z powierzeniem jej zadania, o którym mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Jak zeznał w dniu 24 stycznia 2024 r. Tomasz Szczegielniak: *Ministerstwo Aktywów Państwowych, z tego, co pamiętam, z treści decyzji, nie było zobowiązane do nadzorowania Poczty Polskiej w tym zakresie. Jedynie było zobowiązane do zawarcia umowy i pokrycia kosztów poniesionych przez Poczta Polską. Więc trudno mi powiedzieć, o co dokładnie chodzi. Bo jeżeli chodzi o nadzór właścicielski, to był on realizowany przez odpowiedni nadzór... przez odpowiedni Departament Nadzoru właścicielskiego w tym (...).*

Komisja stoi na stanowisku, że chociaż w treści decyzji BPRM.4820.2.3.2020 wprost nie wyartykułowano obowiązku nadzorowania przez Ministra AP realizacji polecenia przez PP SA,

¹¹⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.).

obowiązek taki spoczywał na Ministrze AP. Po pierwsze, z uwagi na doniosłość zadania nałożonego na PP SA, zarówno z punktu widzenia państwa, obywateli, MAP, jak i też samej PP SA, na której bezpośrednio ciążył ten obowiązek, jak również mając na względzie nierutynowy charakter tego zadania, Minister AP obowiązany był do sprawowania nadzoru nad PP SA w związku z realizacją tego zadania. Po drugie, należy mieć również na uwadze, że gdyby Minister AP, zgodnie z poleceniem Prezesa RM zawartym w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, zawarł umowę z PP SA określającą zasady realizacji polecenia, to na Ministrze AP spoczywałby obowiązek bieżącego monitorowania i kontrolowania procesu realizacji polecenia (m.in. pod kątem ilości, jakości czy terminowości), a także jego rozliczenia. Innymi słowy, nadzór nad działaniami PP SA w zakresie wykonania polecenia Prezesa RM stanowił w istocie immanentną część umowy, którą Minister AP winien zawrzeć. Brak zawarcia więc przez Ministra AP umowy z PP SA z przyczyn leżących po stronie Ministra AP nie może uchylać jego odpowiedzialności za brak lub nienależyty nadzór nad realizacją polecenia przez PP SA.

W ocenie Komisji nadzór Ministra AP nad realizacją przez PP SA zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w istocie rzeczy był sprawowany, jednakże w sposób nieformalny i dalece nienależyty.

Mimo niewykonywania przez MAP formalnego nadzoru nad PP SA MAP oraz jego urzędnicy w sposób nieformalny, na bieżąco pozostawali w kontakcie z przedstawicielami PP SA, w sposób nieformalny oddziałując na spółkę i jej funkcjonowanie. Urzędnicy MAP z pominięciem rady nadzorczej nie tylko kontaktowali się i spotykali się z zarządem PP SA, lecz także wydawali polecenia. Urzędnicy MAP de facto brali udział w bieżącej działalności PP SA w zakresie, w jakim była ona związana z organizacją wyborów korespondencyjnych. Potwierdzeniem tego są liczne spotkania pomiędzy urzędnikami MAP oraz PP SA oraz korespondencja e-mail. Komisja zwraca uwagę, że współpracę pomiędzy MAP z PP SA poza daleko posuniętym odformalizowaniem, cechowało również wykorzystanie przez MAP nadrzędnej pozycji wobec PP SA. MAP wykorzystало nadzorowaną przez siebie spółkę, bowiem ta nie podlegała ograniczeniom oraz obostrzeniom, w szczególności w zakresie finansowania, jakim podlegały organy państwa, w tym administracji rządowej. Dzięki pozostawianiu PP SA pod władztwem korporacyjnym MAP utrzymano wpływ i kontrolę nad podejmowanymi przez PP SA działaniami. Chociaż oficjalnie deklarowano, że Minister AP i MAP nie ingerują w bieżącą działalność spółki i nawet nie mają takich instrumentów, faktycznie Minister AP decydował o działaniach podejmowanych przez PP SA w związku z wyborami. Z pominięciem RM dochodziło do spotkań przedstawicieli MAP – jednostki nadzorującej z zarządem spółki, na których ustalano konkretne działania podejmowane przez PP SA. Celem uzyskania większej kontroli na stanowisko pełniące funkcję prezesa zarządu powołano polityka Prawa i Sprawiedliwość – Tomasza Zdzikota. W ocenie Komisji wybór PP SA jako podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie wyborów podyktowany był nie tylko większą elastycznością w zarządzaniu tym podmiotem (aniżeli organami państwa), lecz także – jeśli nie przede wszystkim – chęcią przerzucenia z MAP wszelkich ryzyk, jakie związane były

z przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych, w szczególności ryzyka finansowego, prawnego, politycznego oraz medialnego.

Komisja w sposób nader krytyczny ocenia sposób działania Ministra AP i podległego mu MAP wobec PP SA. Przede wszystkim posłużono się PP SA jako spółką kapitałową dla realizacji zadania publicznego, podyktowanego interesem partyjnym, tylko po to, aby ominąć ograniczenia organizacyjno-prawne, jakie wiążą się z działalnością administracji publicznej. Mimo posiadanych instrumentów prawnych i obowiązku korzystania z nich w relacjach z PP SA korzystano wyłącznie z nieformalnych środków oddziaływania, wykorzystując nadrzędną pozycję Ministra AP wobec PP SA jako wykonującego uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa oraz nadużywając zaufanie przedstawicieli PP SA do MAP jako przedstawiciela Skarbu Państwa.

7. Rozporządzenia wykonawcze do ustawy

Oceniając procedowanie Ministra AP oraz podległego mu MAP w zakresie wydania aktów wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, Komisja w pełni podziela ustalenia NIK poczynione w toku kontroli *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*. Niewydanie przez Ministra AP pięciu z sześciu obligatoryjnych rozporządzeń do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, w dniu wejścia jej w życie, naruszało § 127 załącznika do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. Nr 100, poz. 908, ze zm.), zgodnie z którym: *Rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane*. W przypadku zaś jedynego wydanego rozporządzenia (rozporządzenia z dnia 9 maja 2020 r. w sprawie przekazania spisu wyborców...) – nie zrealizowano w pełni obowiązku przewidzianego w § 38 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zgodnie z którym: *Organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania przez: 1) Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, 2) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 3) inne organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe - jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania*. Minister AP nie uzyskał bowiem opinii Ministra SWiA oraz Ministra Cyfryzacji, mimo że kwestie dotyczące współpracy z samorządem terytorialnym oraz danych osobowych należały do zakresu działania odpowiednio Ministra SWiA i Ministra Cyfryzacji. W ocenie Komisji brak było jakichkolwiek podstaw normatywnych do różnicowania poszczególnych rozporządzeń, których projekty zostały przygotowane w MAP, i od momentu wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów nie zachodziły jakiejkolwiek przeszkody, zwłaszcza natury prawnej, do ich wydania przez Ministra AP. Zdaniem Komisji wydanie przez Ministra AP jako jedynego rozporządzenia z dnia 9 maja 2020 r., dotyczącego przekazania spisu wyborców m.in. operatorowi

wyznaczonemu, którym była PP SA, miało legitymizować wcześniejsze wadliwe działania PP SA oraz organów państwa w zakresie pozyskania przez PP SA danych wyborców i miało stworzyć w razie sporu prawnego dodatkową argumentację przemawiającą za ich legalnością, względnie ich sanowaniem.

XII. OCENA DZIAŁAŃ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI W ZAKRESIE WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

1. Ustalenia faktyczne

a) Planowanie wyborów

Po uchwaleniu przez Sejm ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, w dniu 6 kwietnia 2020 r. w siedzibie MSWiA odbyło się z inicjatywy MSWiA spotkanie dotyczące przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. W spotkaniu uczestniczyli z ramienia MSWiA¹¹⁸ Paweł Szefernaker, Sekretarz Stanu w MSWiA, oraz Maciej Wąsik, Sekretarz Stanu w MSWiA, zaś ze strony PWPW SA – dwaj członkowie zarządu, tj. Maciej Biernat oraz Piotr Ciompa¹¹⁹. W czasie spotkania zarząd PWPW SA dowiedział się o planach zaangażowania PWPW SA w organizację wyborów korespondencyjnych (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2024 r.).

W dniu 7 kwietnia 2020 r. w PWPW SA zostało przygotowane opracowanie zawierające założenia techniczne realizacji zamówienia na druk elementów pakietu wyborczego i dostarczenia ich do kompletowania w związku z wyborami prezydenckimi w 2020 r. (vide: wiadomość e-mail Marzeny Sadeckiej do Macieja Biernata z 7 kwietnia 2020 r. godz. 17.00, z załącznikiem).

Już w dniu 9 kwietnia 2020 r. w PWPW SA zostały przygotowane pierwsze projekty kart do głosowania. W załącznikach do wiadomości e-mail zawarte były projekty kart do głosowania wraz z opisem ich zabezpieczeń, przy czym w treści projektów jako datę wyborów wskazano na dzień 17 maja 2020 r. Projekty kart tego samego dnia Maciej Biernat, Prezes Zarządu PWPW SA, przesłał drogą e-mailową do wiceministrów w MSWiA – Pawła Szefernakera i Macieja Wąsika (vide: e-mail Macieja Biernata z 9 kwietnia 2020 r., godz. 16:31, z załącznikami).

¹¹⁸ W stanie prawnym obowiązującym w okresie marzec–maj 2020 r. Minister SWiA sprawował bezpośredni nadzór nad PWPW SA, która pozostawała we władztwie korporacyjnym Skarbu Państwa jako spółka kapitałowa prawa handlowego, której jedynym akcjonariuszem był Skarb Państwa. Minister SWiA był uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa (vide: informacje dostępne w domenie publicznej).

¹¹⁹ W skład zarządu PWPW SA wchodził Maciej Biernat jako prezes zarządu oraz Tomasz Sztanga jako członek zarządu. W dniu 20 marca 2020 r. nadzwyczajne walne zgromadzenie PWPW SA powołało na stanowisko członka zarządu PWPW SA Piotra Ciompę. To samo nadzwyczajne walne zgromadzenie spółki ponadto odwołało z funkcji członka rady nadzorczej PWPW SA Filipa Grzegorzczaka, a w jego miejsce powołało Wiktora Klimiuka, doradcę w gabinecie politycznym Ministra SWiA (vide: informacje dostępne w domenie publicznej).

Projekty kart zostały również przesłane do MAP. W dniu 9 kwietnia 2020 r. o godz. 17:41 Maciej Biernat wysłał do Tomasza Szczegielniaka oraz Grzegorza Dostatniego, Dyrektora Departamentu Prawnego w MAP, wiadomość e-mail, w której m.in. wskazał: *W nawiązaniu do naszej przedpołudniowej rozmowy przesyłam projekty kart do głosowania wraz z opisem zastosowanych zabezpieczeń*. W treści wiadomości przedstawiono opis techniczny kart do głosowania, w tym ich zabezpieczeń, jak też wyjaśniono, że wytworzenie elementów pakietów wyborczych zajmie do 2 tygodni, licząc od dnia otrzymania zlecenia i zatwierdzenia wzorów graficznych. W załącznikach do e-maila zawarte były projekty kart do głosowania wraz z opisem ich zabezpieczeń, a w ich treści jako datę wyborów podano 17 maja 2020 r. (vide: e-mail Maciej Biernata z 9 kwietnia 2020 r., godz. 17:41, z załącznikami).

W okresie między 8 a 10 kwietnia 2020 r. doszło do spotkania w siedzibie MSWiA pomiędzy Ministrem SWiA a członkami zarządu PWPW SA (Maciejem Biernatem i Piotrem Ciompą). Przedstawiciele PWPW SA poinformowali Ministra SWiA, że PWPW SA nie ma możliwości samodzielnego zrealizowania wydruku pakietów wyborczych oraz ich konfekcjonowania, a w razie zlecenia tych czynności PWPW SA zmuszona będzie skorzystać z firm podwykonawczych. PWPW SA wyraziła jednocześnie gotowość zaprojektowania zabezpieczeń pakietów wyborczych.

Do kolejnego spotkania w siedzibie MSWiA poświęconego wyborom korespondencyjnym, tym razem jednak w znacznie poszerzonym gronie, doszło w dniu 10 kwietnia 2020 r. Zostało ono zorganizowane przez Ministra SWiA i wzięli w nim udział: kierownictwo MSWiA, w tym Minister SWiA, kierownictwo MAP, w tym Minister AP, Szef KPRM, członkowie zarządu PWPW SA Maciej Biernat i Piotr Ciompa oraz Prezes Zarządu PP SA Tomasz Zdzikot. Podczas spotkania – mimo wcześniejszych zastrzeżeń zarządu PWPW SA przedstawianych Ministrowi SWiA – w dalszym ciągu rozważano powierzenie PWPW SA części poligraficznej wyborów (wydruku kart do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego) z dostarczeniem wydruków do centrów konfekcjonowania. PWPW SA miało również opracować wzory dokumentów oraz przygotować wkład merytoryczny do rozporządzeń Ministra AP. Podczas spotkania przedstawiciele PWPW SA zasygnalizowali, że z uwagi na czas potrzebny na policzenie głosów i ogłoszenie oficjalnych wyników wyborów wydruk pakietów wyborczych oraz ich rozdysponowanie, przeprowadzanie drugiej tury wyborów będzie bardzo trudne (vide: zeznania Macieja Biernata z dnia 23 kwietnia 2024 r., zeznania Jacka Sasina z dnia 24 stycznia 2024 r., zeznania Piotra Ciompy z 19 marca 2024 r., e-mail Macieja Biernata z dnia 10 kwietnia 2020 r., godz. 20:43).

Przedstawiciele PWPW SA brali również udział w spotkaniu w dniu 15 kwietnia 2020 r. zorganizowanym na polecenie Wiceministra AP Artura Sobonia przez członka zarządu PP SA Grzegorza Kurdziela w formie wideokonferencji (vide: notatka PP SA z 15 kwietnia 2020 r., zeznania Grzegorza Kurdziela z 20 lutego 2020 r.).

b) Wykonanie decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Jeszcze w dniu wydania przez Prezesa RM decyzji BPRM.4820.2.4.2020 powierzającej PWPW SA (...) *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.* pismem z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak Z-0132-17/20/MB, przesłanym drogą e-mailową Prezes PWPW SA przekazał Podsekretarzowi Stanu w MAP Tomaszowi Szczegielniakowi informację o rozpoczęciu przez PWPW SA przygotowań do realizacji powierzonego spółce zadania oraz zwrócił się z prośbą o pilne potwierdzenie założeń wraz z przekazaniem ostatecznych, uzgodnionych z PKW wzorów dokumentów, a także o wskazanie potwierdzonej z KBW liczby kompletów dokumentów (vide: pismo PWPW SA z 16 kwietnia 2020 r., znak Z-0132-17/20/MB; wiadomość e-mail do Tomasza Szczegielniaka z 16 kwietnia 2020 r. godz. 22:57).

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 kwietnia 2020 r., w formie wiadomości e-mail z dnia 17 kwietnia 2020 r. wysłanej do Anety Frań-Adamek, Dyrektora Biura Organizacyjno-Prawnego PWPW SA, Tomasz Szczegielniak poinformował, że: (...) *Ministerstwo Aktywów Państwowych, po uprzednim uzgodnieniu z Sekretarzem Państwowej Komisji Wyborczej, Szefem Krajowego Biura Wyborczego, panią minister Magdaleną Pietrzak, nie zgłasza uwag do przesłanych przez Państwa wzorów załączonych do maila (...).* (vide: wiadomość e-mail Tomasza Szczegielniaka do Anety Frań-Adamek z 17 kwietnia 2020 r., godz. 08:54).

Następnie w dniu 17 kwietnia 2020 r. Maciej Biernat przesłał wiadomością e-mail do MSWiA podpisane przez siebie pismo do Ministra SWiA, datowane na 17 kwietnia 2020 r., znak Z-0132-0133/3/MB, w treści wiadomości e-mail wskazując: *W nawiązaniu do wcześniejszej rozmowy z Panem Ministrem w załączeniu przesyłam pismo podsumowujące zadania realizowane przez PWPW w ramach polecenia wydanego przez P. Premiera z prośbą o akceptację.* W treści samego pisma PWPW SA poinformowała Ministra SWiA, że potwierdza gotowość realizacji zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, rozpoczęła przygotowania do realizacji tego zadania zgodnie z ramowymi założeniami wskazanymi w tym piśmie, które zostały potwierdzone przez MAP. Nadto w treści pisma wskazało, że MAP *przekazało też informację o braku zastrzeżeń do ostatecznych wzorów druków elementów pakietów wyborczych przekazanych Ministerstwu w dniu wczorajszym (...).* W piśmie określono szacowany budżet realizacji zadania przez PWPW SA na kwotę 11 mln zł (brutto). Przesłanie podpisanego pisma z 17 kwietnia 2020 r. poprzedzało wysłanie przez Macieja Biernata kilka godzin wcześniej projektu tego pisma do MSWiA. (vide: pismo MSWiA z 17 kwietnia 2020 r., znak Z-0132-0133/3/MB; wiadomość e-mail Macieja Biernata z 17 kwietnia 2020 r., godz. 14:11, z załącznikiem; wiadomość e-mail Macieja Biernata z 17 kwietnia 2020 r., godz. 20:01, z załącznikiem)

W dniu 18 kwietnia 2020 r. Maciej Biernat otrzymał z MSWiA drogą e-mailową pismo PWPW SA z dnia 17 kwietnia 2020 r. (znak Z-0132-0133/3/MB) wraz naniesioną na nim odręczną adnotacją o treści *zatwierdzam* oraz odręcznym podpisem Ministra SWiA, datą „17.04.2020” i pieczęcią Ministra SWiA (vide: wiadomość e-mail do Macieja Biernata z 18 kwietnia 2020 r., godz. 13:18, z załącznikiem).

Również w dniu 18 kwietnia 2020 r. PWPW SA jako zamawiający zawarł umowę na druk, powierzającą podwykonawcy druk 33 mln kart do głosowania, 33 mln instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, w terminie do dnia 30 kwietnia 2020 r. (vide: umowa na druk z 18 kwietnia 2020 r. z załącznikami).

Druk pakietów wyborczych został rozpoczęty w dniu 18 kwietnia 2020 r. i zakończył się w dniu 26 kwietnia 2020 r. (vide: akta kontroli NIK *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego*).

c) Umowa

W dniu 17 kwietnia 2020 r. została zawarta pomiędzy PP SA a PWPW SA w formie pisemnej umowa o zachowaniu poufności. Jak wynika z jej treści, zawarto ją w związku z: (...) *zamiarem prowadzenia rozmów w sprawie potencjalnej współpracy w zakresie wydruku o konfekcjonowania pakietów wyborczych*. (vide: umowa o zachowaniu poufności z 17 kwietnia 2020 r.)

Tego samego dnia, tj. 17 kwietnia 2020 r., PWPW SA przesłała drogą e-mailową do PP SA projekt *umowy o współpracy*. Jednakże PP SA w wewnętrznych konsultacjach krytycznie odniosła się do przesłanego projektu, uznając, że de facto reguluje ona wyłącznie kwestię sporządzenia protokołu wydania PP SA wytworzonych przez PWPW SA materiałów oraz kwestie ochrony danych osobowych i tajemnic prawnie chronionych, pomijając kwestię ewentualnej odpowiedzialności PWPW SA w razie niedochowania umówionych terminów. Do zawarcia przywołanej umowy o współpracy pomiędzy PP SA oraz PWPW SA nigdy nie doszło (vide: wiadomość e-mail Krzysztofa Gładkowskiego z 17 kwietnia 2020 r. z załącznikiem).

W wiadomości e-mail z dnia 21 kwietnia 2020 r. Maciej Biernat wysłał do MSWiA w formie załącznika projekt umowy mającej stanowić wykonanie decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Zgodnie z projektem MSWiA miało zlecić PWPW SA wykonanie wydruku 33 mln kart do głosowania, 33 mln instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania oraz dostarczenie wydrukowanych elementów do podmiotów wskazanych przez PP SA. Wysokość wynagrodzenia należnego PWPW SA określono

poprzez wskazania jego maksymalnej wysokości. Wykonanie przedmiotu umowy miało nastąpić w terminie uzgodnionym z PP SA (vide: wiadomość e-mail Macieja Biernata z 21 kwietnia 2020 r., godz. 15:18, z załącznikiem).

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Astrida Mierzejewska, Dyrektor ds. Klientów Kluczowych w PP SA, wysłała drogą e-mailową do Marzeny Sadeckiej z PWPW SA skan podpisanego przez siebie (jednostronnie) zamówienia datowanego na 20 kwietnia 2020 r., pomiędzy PWPW SA a PP SA. W treści wiadomości e-mail zastrzegła: *Dosyłam Zamówienie z prośbą o potwierdzenie i odesłanie*. W odpowiedzi Marzena Sadecka podziękowała za zamówienie oraz wskazała, że przekaze je zarządowi PWPW SA. Ani w tej wiadomości e-mail, ani w żadnej innej, ani Astrida Mierzejewska, ani też żaden inny przedstawiciel PWPW SA nie potwierdził zamówienia przesłanego przez Astridę Mierzejewską, w szczególności poprzez wyraźne i jednoznaczne oświadczenie o jego przyjęciu przez PWPW SA lub odesłanie dokumentu zlecenia, podpisanego przez zarząd PWPW SA. Przedmiot zamówienia został określony jako *dostarczenie elementów do insertowania wchodzących w skład pakietu wyborczego*. W zamówieniu nie określono kwoty wynagrodzenia lub sposobu jego ustalenia, lecz jedynie wskazano: *Wynagrodzenie z tytułu wykonania zlecenia Wykonawca rozlicza ze Skarbem Państwa*. (vide: wiadomość e-mail Marzeny Sadeckiej do Astridy Mierzejewskiej z 24 kwietnia 2020 r. godz. 16:57, z załącznikiem)

2. Udział MSWiA w planowaniu i przygotowywaniu wyborów

Minister SWiA Mariusz Kamiński był aktywnie zaangażowany w planowanie i przygotowywanie wyborów korespondencyjnych. Wspólnie i w porozumieniu z Ministrem AP (oraz podległymi mu urzędnikami, w szczególności Wiceministrem AP Arturem Soboniem i Podsekretarzem Stanu Tomaszem Szczegielniakiem), Szefem KPRM, a także przedstawicielami PWPW SA i PP SA – brał udział w wypracowaniu koncepcji przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych.

Jeszcze w dniu 6 kwietnia 2020 r., a więc w dacie przyjęcia przez Sejm ustawy szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, z inicjatywy właśnie Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego w siedzibie MSWiA odbyło się spotkanie dotyczące wyborów korespondencyjnych, w którym uczestniczyło ściśle kierownictwo MSWiA (Minister SWiA, Paweł Szefernaker oraz Maciej Wąsik) oraz członkowie zarządu PWPW SA (Maciej Biernat oraz Piotr Ciompa). W czasie spotkania zakomunikowano przedstawicielom PWPW SA plan zaangażowania PWPW SA w organizację wyborów korespondencyjnych. W konsekwencji tego spotkania już następnego dnia w PWPW SA przygotowano założenia techniczne realizacji zamówienia na druk elementów pakietu wyborczego i ich dostarczenia do kompletowania (konfekcjonowania). W okresie między 8 a 10 kwietnia 2020 r. (najprawdopodobniej 8 kwietnia 2020 r.) doszło do kolejnego spotkania w siedzibie MSWiA pomiędzy Ministrem SWiA a członkami zarządu PWPW SA (Maciejem Biernatem i Piotrem Ciompą), w czasie którego przedstawiciele PWPW SA poinformowali

Ministra SWiA, że spółka nie ma możliwości samodzielnego zrealizowania wydruku pakietów wyborczych oraz ich konfekcjonowania. PWPW SA wyraziła natomiast gotowość zaprojektowania pakietów wyborczych, co wkrótce nastąpiło, bowiem już w dniu 9 kwietnia 2020 r. został przygotowany przez PWPW SA projekt kart do głosowania (wraz z opisem zastosowanych zabezpieczeń), który został przesłany tego samego dnia do MSWiA (Pawła Szefernakera i Macieja Wąsika) oraz MAP.

Wobec podnoszonych przez zarząd PWPW SA wątpliwości co do możliwości realizacji przez spółkę zadań, które planowano jej powierzyć, Minister SWiA zorganizował kolejne spotkanie z udziałem przedstawicieli pozostałych instytucji zaangażowanych w proces przygotowywania wyborów korespondencyjnych. Udział w nim wzięli: kierownictwo MSWiA, w tym Minister SWiA, kierownictwo MAP, w tym Minister AP, Szef KPRM, członkowie zarządu PWPW S.A (Maciej Biernat i Piotr Ciompa) oraz Prezes Zarządu PP SA Tomasz Zdzikot. Podczas spotkania w dniu 10 kwietnia 2020 r. w dalszym ciągu rozważano powierzenie PWPW SA wydruku pakietów wyborczych z dostarczeniem wydruków do centrów konfekcjonowania. Ustalono, że PWPW SA miała opracować wzory pakietów wyborczych oraz przygotować wkład merytoryczny do rozporządzeń Ministra AP. Już wówczas wskazano, że podstawą rozpoczęcia wydruku będzie decyzja wydana na podstawie ustawy antycovidowej lub umowa zawarta w wykonaniu tej decyzji.

Ostateczne ustalenia co do podziału zadań pomiędzy poszczególne podmioty zaangażowane w przygotowanie i przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych, które zostały następnie zmaterializowane w formalnych decyzjach Prezesa RM, poczyniono zaś podczas spotkania (wideokonferencji) zorganizowanej na polecenie Artura Sobonia w dniu 15 kwietnia 2020 r. Poczynione wówczas ustalenia odpowiadały w istocie tym, które uzgodniono w dniu 10 kwietnia 2020 r. W zakresie objętym działaniami MSWiA ustalono, że nadzorowana przez MSWiA PWPW SA będzie odpowiedzialna za wydrukowanie kart wyborczych, ale samo kopertowanie (konfekcjonowanie) zostanie zlecone podmiotom prywatnym. PWPW SA miała zająć się opracowaniem zabezpieczeń kart wyborczych.

Jak wynika z powyższego, Minister SWiA osobiście brał udział we wszystkich organizowanych w MSWiA spotkaniach, dotyczących wyborów korespondencyjnych. Brał również udział w uzgodnieniach prowadzonych z MAP w zakresie, w jakim dotyczyły one nadzorowanej przez niego PWPW SA. Brał również udział w spotkaniu w tzw. willi premiera na ul. Parkowej w Warszawie. Na wszystkich tych spotkaniach dokonywano kluczowych ustaleń, które finalnie znalazły swój wyraz w treści decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

Podobnie jak w przypadku Ministra AP, również i Minister SWiA – niezależnie od działań podejmowanych w ramach obowiązków ministerialnych – był zaangażowany w proces planowania i przygotowania wyborów korespondencyjnych także na płaszczyźnie politycznej (partyjnej), czego potwierdzeniem był jego aktywny udział w spotkaniu, które odbyło się w willi Prezesa RM

przy ul. Parkowej w Warszawie. Co więcej, jak zeznał Jarosław Gowin, podczas przesłuchania przed Komisją w dniu 10 stycznia 2024 r.: *Według relacji moich pracowników zarówno wicepremier Sasin, jak i minister Kamiński przekonywali Jarosława Kaczyńskiego, że przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w terminie 10 maja jest możliwe.*

Komisja krytycznie ocenia sposób działania Ministra SWiA i podległych mu urzędników, który przypomina sposób działania MAP. Podobnie jak w przypadku działań podejmowanych przez MAP, uwagę zwraca odformalizowana forma działania, pozostająca w sprzeczności z ogólnymi zasadami działania organów państwa. Jest to szczególnie rażące, jeśli wziąć pod uwagę, że chodzi o działania organów szczebla centralnego, dotyczące kluczowej dla państwa kwestii, jaką są wybory. Ze spotkań, narad, rozmów i konsultacji, w których brali udział przedstawiciele MAP, w tym w randze ministerialnej, dotyczących tak ważkiej dla państwa sprawy jak przeprowadzenie wyborów prezydenckich, i to w zupełnie nowej formule i w nadzwyczajnych okolicznościach, nie została sporządzona ani jedna notatka służbowa, protokół czy adnotacja. Co więcej, również tradycyjna korespondencja prowadzona przez MSWiA jest bardzo zdawkowa, co dotyczy w szczególności relacji z PWPW SA. W ocenie Komisji brak oficjalnej korespondencji, brak notatek służbowych z prowadzonych rozmów i spotkań, każe przyjąć, że kierownictwo MSWiA zdawało sobie sprawę, że podejmowane działania pozostają w sprzeczności z prawem.

Tak samo jak w przypadku zadań wykonywanych przez MAP, uwagę Komisji zwróciło także to, że mimo bezprecedensowego i priorytetowego charakteru, jakim były pierwsze obligatoryjne wybory korespondencyjne, również w MSWiA zaniechano sporządzenia jakichkolwiek analiz, w szczególności prawnych, dotyczących jakichkolwiek aspektów wyborów korespondencyjnych. Nie poddano żadnej udokumentowanej analizie takich kwestii, jak np. dopuszczalność wydania decyzji w trybie art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2 a, ust. 3 ustawy antycovidowej, przedmiot i zakres umowy z PWPW SA, przygotowanie wzorów dokumentów pakietu wyborczego i ich wydruk, sposób finansowania wydatków PWPW SA w związku z realizacją zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. W ocenie Komisji przygotowanie stosownych analiz mogłoby uchronić Ministra SWiA oraz podległych mu urzędników przed uchybieniami, do których doszło w toku planowania oraz przygotowywania wyborów.

3. Umowa pomiędzy MSWiA a PWPW SA

Minister SWiA, wbrew wyraźnemu obowiązкови wynikającemu z postanowień decyzji BPRM.4820.2.4.2020, z przyczyn leżących wyłącznie po jego stronie nie zawarł przewidzianej w decyzji umowy z PWPW SA. U uwagę zwraca, że uchybienie Ministra SWiA jest analogiczne do ciążącego na Ministrze AP w stosunku do decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i w ocenie Komisji pokazuje systemowy charakter naruszeń, jakich dopuściła się administracja rządowa w związku z planowanymi wyborami korespondencyjnymi. Podobnie jak Minister AP, również i Minister

SWiA nie tylko nie zawarł umowy (mimo jednoznacznego obowiązku wynikającego z decyzji Prezesa RM), lecz także nie przygotował własnego projektu umowy, nie przeprowadził jakichkolwiek analiz (w tym prawnych), nie ustosunkował się do przesłanego przez drugą stronę projektu umowy, utrzymując ją przez to w fałszywym przeświadczeniu, że chce umowę zawrzeć. Analogię widać również na etapie wyjaśniania przyczyn niezawarcia umowy. Podobnie jak w przypadku urzędników MAP, na etapie zeznań składanych przed Komisją przedstawiono zupełnie nowy, nieznany wcześniej powód niepodpisania umowy. W obu przypadkach jest to rzekomy następczy charakter rozliczenia wydatków poniesionych na wybory korespondencyjne, który skutkowało tym, że umowę można było zawrzeć po realizacji polecenia. Zmiana narracji przedstawianej przez urzędników MAP, MSWiA oraz powiązanych z nimi osób pokazuje również, że stanowiła ona przedmiot uzgodnień i została wykreowana jako linia obrony w związku ze śledztwem sejmowym prowadzonym przez Komisję w sprawie niniejszej.

Jak wynika z decyzji BPRM.4820.2.4.2020, Prezes RM wyznaczył Ministra SWiA odpowiedzialnym za zawarcie umowy z PWPW SA Co prawda w decyzji wprost nie określono, kto winien przygotować projekt umowy, niemniej jednak, mając na uwadze, że umowa miała stanowić „przedłużenie” decyzji i jej wykonanie, przygotowanie umowy obciążało Ministra SWiA jako organ, którego Prezes RM zobowiązał do zawarcia umowy z PWPW SA Tymczasem projekt umowy pomiędzy PWPW SA a MSWiA nie został przygotowany przez MSWiA, lecz przez PWPW SA. W dniu 21 kwietnia 2020 r. Maciej Biernat wysłał do MSWiA w formie załącznika projekt umowy mającej stanowić wykonanie decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Jak wynika z ustaleń Komisji, w MSWiA na żadnym etapie przygotowywania wyborów, w tym po wydaniu decyzji BPRM.4820.2.4.2020, MSWiA nie opracowało własnego projektu umowy z PWPW SA. Co więcej, MSWiA nie wniosło żadnych uwag do draftu umowy przygotowanego przez PWPW SA.

Komisja, podobnie jak w przypadku niedopełnienia obowiązków przez Ministra AP, krytycznie ocenia więc fakt, że MSWiA nie zawarło umowy z PWPW SA. W jej ocenie obowiązkiem Ministra SWiA było opracowanie własnego projektu umowy z PWPW SA i jak najszybsze jej zawarcie. Minister SWiA wiedział nie tylko o planowanym zaangażowaniu PWPW SA w proces wyborczy, ale również o planowanej formie powierzenia PWPW SA zadań z tym związanych. To MSWiA brało udział w spotkaniach, w których ustalane były kwestie techniczne, dotyczące przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. MSWiA (jego kierownictwo) na bieżąco było również informowane zarówno o koncepcji wyborów, jak i sposobie ich realizacji. W MSWiA wiedziano zatem, że konieczne będzie zawarcie umowy z PWPW SA Miało zatem czas i możliwości organizacyjno-prawne, aby przygotować się do zawarcia umowy poprzez poczynienie stosownych analiz, w tym organizacyjnych i prawnych, a przede wszystkim przygotowanie stosownego projektu umowy.

Negatywnie Komisja ocenia procedowanie przez MSWiA nad przesłanym przez PWPW SA projektem umowy. Na żadnym etapie współpracy MSWiA nie poinformowało PWPW SA,

że zachodzą przeszkody natury prawnej lub faktycznej, uniemożliwiające zawarcie przesłanej przez PWPW SA umowy. W szczególności MSWiA nie informowało PWPW SA, że umowa może być zawarta, ale dopiero po ustaleniu ostatecznych kosztów poniesionych przez PWPW SA w związku z realizacją polecenia, a więc po jego realizacji. MSWiA na żadnym etapie współpracy z PWPW SA nie zakwestionowało również przedkładanych przez PWPW SA kosztów wykonania polecenia. MSWiA nie zażądało od PWPW SA żadnych dodatkowych informacji, wyjaśnień czy dokumentów, od których uzależniałoby zawarcie umowy.

Mimo że w dniu 21 kwietnia 2020 r. PWPW SA przesłała przygotowany przez siebie projekt umowy, a MSWiA nie zgłosiło PWPW SA jakichkolwiek zastrzeżeń zarówno co do projektu umowy, to Minister SWiA nie zawarł umowy z PWPW SA. Według wyjaśnień udzielonych przez przedstawiciela MSWiA (Wiktora Klimiuka) w piśmie z dnia 14 października 2020 r., w toku kontroli prowadzonej przez NIK, przyczyną niepodpisania umowy pomiędzy PWPW SA a Ministrem SWiA było zawarcie umowy pomiędzy PP SA a PWPW SA na podstawie zamówienia złożonego przez PP SA na wydruk pakietów wyborczych, które czyniło bezprzedmiotowym zawarcie umowy pomiędzy PWPW SA a MSWiA na ten sam przedmiot realizacji.

4. Umowa pomiędzy PP SA a PWPW SA

Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem, jakoby doszło do zawarcia umowy pomiędzy PWPW SA a PP SA, w szczególności na podstawie zamówienia z dnia 24 kwietnia 2020 r., uchylającej obowiązek zawarcia przez Ministra SWiA umowy z PWPW SA w formie ustnej bądź w sposób dorozumiany (*per facta concludentia*).

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Astrida Mierzejewska, Dyrektor ds. Klientów Kluczowych w PP SA, wysłała drogą e-mailową do Marzeny Sadeckiej z PWPW SA skan podpisanego przez siebie (jednostronnie) zamówienia datowanego na 20 kwietnia 2020 r., pomiędzy PWPW SA a PP SA. W treści wiadomości e-mail zastrzegła: *Dosyłam Zamówienie z prośbą o potwierdzenie i odesłanie*. Użycie w treści wiadomości e-mail łącznie zwrotów *potwierdzenie i odesłanie* wskazuje, że nie chodziło o zwykłe potwierdzenie otrzymania wiadomości e-mail, lecz potwierdzenie przez PWPW SA przyjęcia zlecenia (oferty) PP SA poprzez odesłanie podpisanego egzemplarza umowy, a więc o wyraźne złożenie oświadczenia woli o przyjęciu zlecenia (oferty) PP SA. Wyklucza to konkludentną formę zawarcia umowy (zlecenia). Wbrew pojawiającym się twierdzeniom do zawarcia umowy pomiędzy PWPW SA a PP SA nie mogło dojść w sposób dorozumiany na podstawie przepisu art. 69 Kodeksu cywilnego¹²⁰. Zgodnie z tym przepisem: *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*

¹²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm.).

strona w czasie właściwym przystąpi do jej wykonania; w przeciwnym razie oferta przestaje wiązać. Warunkiem dorozumianego (konkludentnego) przyjęcia oferty, o którym mowa w przywołanym przepisie, jest m.in. treść oferty, wskazująca na brak konieczności dojścia oświadczenia do oferenta. W przedmiotowej sprawie tymczasem w treści wiadomości e-mail nie tylko nie wyłączono obowiązku złożenia oświadczenia o przyjęciu oferty, lecz także wyraźnie zastrzeżono konieczność potwierdzenia.

Ponadto, w zamówieniu z dnia 24 kwietnia 2020 r. nie określono wszystkich istotnych przedmiotowo elementów przyszłego stosunku prawnego (co stanowi samodzielną okoliczność wykluczającą tezę o zawarciu umowy), tj. wysokości wynagrodzenia, czyniąc zobowiązanym do jego zapłaty (w nieokreślonej kwocie) podmiot niebędący stroną umowy.

Co również jest istotne, jako przedmiot zamówienia przesłanego w dniu 24 kwietnia 2020 r. określono *dostarczenie*, a nie *wytworzenie* czy *dostawę* elementów pakietu wyborczego. Przedmiotem zamówienia było więc przewiezienie wydrukowanych uprzednio przez PWPW SA pakietów wyborczych, a nie ich wytworzenie (a następnie dostarczenie). Zwrócić uwagę należy, że na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego regulujących umowę dostawy (art. 605 i nast. Kodeksu cywilnego) ustawodawca określając przedmiot tej umowy, poprzez wytworzenie rzeczy przez dostawcę oraz ich dostarczenie do odbiorcy, wyraźnie odróżnia *dostarczenie* jako jeden z elementów dostawy, następujący po wytworzeniu rzeczy, od samego wytworzenia rzeczy. Uwagę zwraca, że w umowie zawartej przez PWPW SA z podwykonawcą czy też w projekcie niezawartej umowy z MSWiA, ilekroć określano przedmiot zamówienia zlecanego PWPW SA, obejmującego wydrukowanie pakietów wyborczych, wyraźnie posługiwano się zwrotem *wykonanie druku*. Tego rodzaju określenia brak jest w zamówieniu PP SA. Nawet gdyby uznać – z czym Komisja kategorycznie się nie zgadza – że doszłoby do skutecznego zawarcia umowy pomiędzy PWPW SA a PP SA w oparciu o zamówienie z dnia 24 kwietnia 2020 r., jej przedmiotem byłoby jedynie dostarczenie (przewiezienie) wydrukowanych pakietów wyborczych a nie ich wytworzenie (wydruk). Przedmiot zamówienia był diametralnie inny, niż próbował go przedstawić w zeznaniach składanych przed Komisją członek zarządu PWPW SA Piotr Ciompa.

Ponadto należy podkreślić, że PP SA w toku kontroli prowadzonej przez NIK wielokrotnie i konsekwentnie zaprzeczała, aby zlecała PWPW SA wydruk pakietów wyborczych, w szczególności, aby zamówienie przesłane w dniu 24 kwietnia 2020 r. dotyczyło wytworzenia (wydruku) przez PWPW SA pakietów wyborczych i żeby doszło do jego skutecznego przejęcia przez PWPW SA. Zamówienie z dnia 24 kwietnia 2020 r. określało – zgodnie z wyjaśnieniami PP SA – wymagania techniczne co do formy przekazania materiałów, miejsc ich dostaw oraz osób uprawnionych do odbioru. W ocenie Komisji koresponduje to z jego pisemną treścią (niepodpisaną przez obie strony).

Z zeznań złożonych przed Komisją przez Prezesa Zarządu PWPW SA Macieja Biernata wynika, że podstawą działania PWPW SA w zakresie wydruku pakietów wyborczych, było zatwierdzenie czynności przez Ministra SWiA, co nastąpiło w dniu 17 kwietnia 2020 r. Zeznając przed Komisją Maciej Biernat kilkakrotnie wskazał, że zatwierdzenie pisma z 17 kwietnia 2020 r. przez Ministra SWiA było tym, co dało asumpt do uruchomienia wydruku, który – jak wynika z jego zeznań oraz pozostałego materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję – odbywał się w okresie od 18 do 26 kwietnia 2024 r.

Narracja zakładająca, że podstawą wydruku pakietów wyborczych przez PWPW SA było zamówienie PP SA przesłane 24 kwietnia 2020 r., jest nie do pogodzenia z przebiegiem zdarzeń. Trudno bowiem wytłumaczyć, aby zamówienie z dnia 24 kwietnia 2020 r. stanowiło podstawę wydruku, który został rozpoczęty w dniu 18 kwietnia 2020 r. W dacie przesłania zamówienia przez PP SA druk pakietów wyborczych został rozpoczęty i zmierzał ku końcowi. Jedynym racjonalnym wytłumaczeniem przesłania przez PP SA zamówienia w dniu 24 kwietnia 2020 r. jest to, że – zgodnie z jego treścią i wyjaśnieniami PP SA – miało ono dotyczyć kwestii technicznych dostarczenia, czyli przewiezienia do centrów logistycznych wydrukowanych pakietów wyborczych.

Z ustaleń Komisji wynika, że w dniu 17 kwietnia 2020 r. została zawarta pomiędzy PP SA a PWPW SA w formie pisemnej umowa o zachowaniu poufności w związku z (...) *zamiarem prowadzenia rozmów w sprawie potencjalnej współpracy w zakresie wydruku o konfekcjonowania pakietów wyborczych*. Tego samego dnia PWPW SA przesłała PP SA również projekt *umowy o współpracy*, przy czym do jej podpisania nie doszło. PP SA w wewnętrznych konsultacjach krytycznie odniosła się do przesłanego projektu, uznając, że zakres regulacji umowy jest za wąski i obejmuje wyłącznie kwestie sporządzenia protokołu wydania wytworzonych materiałów, ochrony danych osobowych i tajemnic prawnie chronionych. Trudno więc przyjąć, aby mimo tak określonego formalizmu PP SA zdecydowała się na zawarcie umowy, przesyłając zamówienie w dniu 24 kwietnia 2020 r.

Dodatkowo wskazać należy, że nawet jeśliby uznać, że doszło do zawarcia umowy pomiędzy PWPW SA a PP SA na gruncie zamówienia PP SA przesłanego 24 kwietnia 2020 r., w dalszym ciągu pozostawała nieuregulowana kwestia finansowania polecenia PWPW SA. Zamówienie nie określało wysokości wynagrodzenia należnego PWPW SA, sposobu jego ustalenia oraz podmiotu zobowiązanego do jego zapłaty. Zgodnie z pkt 4 zamówienia: *Wynagrodzenie z tytułu wykonania zlecenia Wykonawca rozlicza ze Skarbem Państwa*, nie określono nawet, które *statio fisci* Skarbu Państwa miałyby pokryć wynagrodzenie PWPW SA, w szczególności MAP, MSWiA czy może KPRM. Ponieważ kwestia wynagrodzenia PWPW nie została określona w zamówieniu (a w najlepszym razie pozostawiono oddzielną umowę ze Skarbem Państwa), zaś z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 wynika, że finansowanie polecenia PWPW SA miało nastąpić na podstawie umowy – na Ministrze SWiA w dalszym ciągu spoczywał obowiązek zawarcia umowy co najmniej w zakresie finansowania polecenia realizowanego przez PWPW SA.

W konsekwencji Komisja nie zgadza się również z wyjaśnieniami złożonymi przez PWPW SA w toku kontroli NIK, jakoby podstawą stosunku prawnego nawiązanego pomiędzy PWPW SA a PP SA, wyłączającego konieczność zawarcia umowy pomiędzy Ministrem SWiA a PWPW SA, był stosunek „hybrydowy”, wynikający łącznie z trzech elementów, tj. a) zamówienia złożonego w dniu 24 kwietnia 2020 r. przez PP SA, b) decyzji skierowanej do PP SA, nakładającej na PP SA obowiązek przygotowania wyborów oraz c) decyzji skierowanej do PWPW SA, uprawniającej PWPW do wydruku pakietów wyborczych. Narrację tę powtórzył Piotr Ciompa, zeznając przed Komisją w dniu 19 marca 2024 r.: *Ale przecież ja przed chwilą powiedziałem, a pani tego jakby nie zanotowała, że zamówienie poczty było realizowane na podstawie decyzji dla poczty – nie tej, którą pani odczytała. Niech pani weźmie drugą decyzję, wystawioną dla poczty, a tam ministra spraw wewnętrznych wymienionego nie ma. Raz jeszcze należy podkreślić, że decyzja BPRM.4820.2.4.2020 jasno określała, że wydruk pakietów wyborczych ma nastąpić przez PWPW SA na podstawie umowy z PWPW SA. Powoływanie się na decyzję BPRM.4820.2.3.2020 dotyczącą zupełnie innego aspektu wyborów korespondencyjnych, skierowaną do innego podmiotu, jest ze wszech miar chybione.*

W toku przesłuchań prowadzonych przez Komisję świadkowie, w tym w szczególności sam Minister SWiA Mariusz Kamiński, wskazywali, że do zawarcia umowy pomiędzy MSWiA a PWPW SA nie doszło (nawet po przesłaniu przez PWPW SA projektu umowy), bowiem umowa miała obejmować refundację kosztów poniesionych przez PWPW SA. Innymi słowy, umowa miała zostać zawarta, ale dopiero po wykonaniu polecenia przez PWPW SA i ustaleniu ostatecznych kosztów. Minister SWiA Mariusz Kamiński zeznał przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r., że: *Decyzja pana premiera zobowiązywała ministra spraw wewnętrznych do pokrycia kosztów poniesionych przez PWPW w związku z wyborami (...) żeby podpisać umowę na pokrycie kosztów, to trzeba te koszty znać. Zamierzałem podpisać i wystawiłem coś, co można by określić jako promesę dla PWPW, że po realizacji zadania wyznaczonego decyzją premiera i uzyskaniu informacji o kosztach, jakie PWPW poniosło, te koszty zostaną zrefundowane; oraz (...) zamierzałem podpisać umowę z PWPW – ta decyzja pana premiera nie zobowiązywała mnie, w jakim terminie mam ją podpisać – po uzyskaniu informacji, jakie koszty. Bo to jest istota decyzji.*

Komisja nie daje wiary powyższym zeznaniom. Przede wszystkim stoją one w sprzeczności z wyjaśnieniami złożonymi przez MSWiA w toku kontroli NIK prowadzonej w 2020 r. Wówczas jako wyłączną przyczynę niepodpisania umowy pomiędzy PWPW SA a Ministrem SWiA wskazano zawarcie umowy pomiędzy PP SA a PWPW SA, która czyniła bezprzedmiotowym zawarcie umowy pomiędzy PWPW SA a MSWiA na ten sam przedmiot. Dziwi zmiana stanowiska przez Ministra SWiA, bowiem przesłuchiwany przez Komisję Wiktor Klimiuk – reprezentujący Ministra SWiA w toku kontroli NIK – wskazał, że nie był zaangażowany w proces przygotowywania wyborów korespondencyjnych, a wszelkie informacje przekazywane NIK

posiadał bezpośrednio od Ministra SWiA, który każdorazowo akceptował odpowiedzi udzielane przez niego NIK.

Co więcej, w bieżącej korespondencji prowadzonej w kwietniu i maju 2020 r. pomiędzy PWPW SA a MSWiA w ogóle nie powoływano tego argumentu. W żadnej korespondencji w ślad za przesłanym projektem umowy MSWiA nie wskazało, że umowa zostanie zawarta dopiero po ustaleniu kosztów poniesionych przez PWPW SA i że będzie miała ona charakter „refundacyjny”. Co również jest ważne, sugerowanej przez świadków koncepcji przeczy treść samej decyzji. Podobnie jak w przypadku decyzji BPRM.4820.2.3.2020 także w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 posłużono się zwrotem *finansowanie realizacji polecenia*, nie zaś *refinansowanie zrealizowanego polecenia* (lub innym równoważnym, np. zwrot poniesionych kosztów), co też wskazuje, że chodzi o finansowanie czynności dokonywanych w toku wykonywania polecenia, a nie rozliczenie już zakończonych (dokonanych) czynności.

Przyjęcie poglądu, jakoby rozliczenie kosztów PWPW SA miało nastąpić po zakończeniu realizacji zadania, prowadziłoby do zgoła absurda wniosku, że PWPW SA miałyby wyłożyć ze środków własnych lub pozyskać ze źródeł zewnętrznych (innych niż Skarb Państwa) środki na realizację zadania zleconego jej przez administrację rządową, w nadziei późniejszego ich zwrotu (mimo braku określenia zasad i zakresu zwrotu poniesionych wydatków). Uwagę zwraca fakt, że Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat w swoich zeznaniach złożonych przed Komisją zdystansował się od koncepcji zamówienia PP SA jako podstawy przeprowadzenia wydruku przez PWPW SA, wielokrotnie wskazując, że PWPW SA działała na podstawie akceptacji przez Ministra AP zadań przedstawionych przez PWPW SA w piśmie z dnia 17 kwietnia 2020 r. Tym samym w ocenie Komisji zeznania Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego stanowią wyraz przyjętej przez niego ogólnej linii obrony, obliczonej na odciążenie go i przerzucenie ewentualnej odpowiedzialności za działania i zaniechania, do jakich doszło w związku z wyborami korespondencyjnymi, na inne osoby.

Z ustaleń Komisji nie wynika, aby Minister SWiA lub PWW SA występowali na drodze formalnej lub nieformalnej do Prezesa RM, względnie Szefa KPRM, o wyjaśnienie lub uzupełnienie decyzji BPRM.4820.2.4.2020 celem umożliwienia wykonania określonego w niej obowiązku, dotyczącego zawarcia umowy z PWPW SA.

Z ustaleń Komisji wynika, że w MSWiA nie poczyniono żadnych udokumentowanych analiz prawnych dotyczących obowiązku zawarcia umowy z PWPW SA, w szczególności terminu i warunków jej zawarcia, czy też braku obowiązku jej zawarcia, z uwagi na zamówienie PP SA. Wiktor Klimiuk zapytany w toku przesłuchania przed Komisją w dniu 19 marca 2024 r., czy w MSWiA zlecano przeprowadzenie analiz, opinii dotyczących decyzji Premiera z dnia 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.4.2020, zeznał: *Rozmawiałem o tym z ministrem. Minister powiedział, że zlecenia analiz w tym zakresie nie były zlecane... Przepraszam, że nie było zlecenia analiz*

w zakresie. Co więcej, informacja o braku konieczności zawarcia umowy przez MSWiA, a to z uwagi na przyjęcie przez PWPW SA zamówienia (zlecenia) PP SA nie znajduje potwierdzenia w korespondencji prowadzonej pomiędzy PWPW SA a MSWiA. Informację o przyjęciu zamówienia PP SA, wyłączającego obowiązek zawarcia umowy przez Ministra SWiA, Minister uzyskał podczas rozmowy z Piotrem Ciompą, członkiem zarządu PWPW SA. Z ustaleń Komisji nie wynika, aby Minister SWiA weryfikował tę informację w jakikolwiek sposób, w szczególności żądał jej potwierdzenia przez PP SA lub MAP. Komisja krytycznie ocenia zaniechania Ministra SWiA w tym zakresie.

Minister SWiA niewątpliwie miał świadomość niezawarcia umowy z PWPW SA, co jasno wynika z jego zeznań przywołanych uprzednio. W ocenie Komisji utrzymywanie przez Ministra SWiA stanu niejasności co do zawarcia umowy było celowe. Brak podpisanej umowy miał go chronić przed ewentualną odpowiedzialnością za udział w realizacji przez PWPW SA polecenia Prezesa RM i za organizowane wybory korespondencyjne, co byłoby utrudnione w razie podpisania umowy. Jednocześnie brak wyraźnego komunikatu ze strony MSWiA o braku możliwości zawarcia umowy i przyczyn tego stanu pozwalał utrzymywać PWPW SA w przeświadczeniu, że do zawarcia umowy wkrótce dojdzie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że mimo niezawarcia umowy dotyczącej realizacji przez PWPW SA polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 było ono faktycznie wykonywane. W sposób nieformalny Minister SWiA uczestniczył w realizacji przez PP SA polecenia, m.in. poprzez zatwierdzenie podejmowanych przez tę spółkę.

W ocenie Komisji Minister SWiA, wykorzystując zaufanie PWPW SA do MSWiA jako organu nadzorującego PWPW SA oraz stanowiącego część Skarbu Państwa, w istocie rzeczy wprowadził w błąd PWPW SA co do rzeczywistej intencji zawarcia umowy, utrzymując PWPW SA w fałszywym przeświadczeniu, że umowa zostanie zawarta, dzięki czemu – mimo niezawarcia umowy określonej w decyzji BPRM.4820.2.4.2020— uzyskał określone w tej decyzji świadczenie w postaci wydrukowania elementów pakietów wyborczych kosztem majątku PWPW SA.

5. Finansowanie realizacji polecenia

Z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 jasno wynika, że umowa, do której zawarcia Minister SWiA został zobowiązany mocą tej decyzji, miała określać m.in. zasady finansowania realizacji polecenia przez PWPW SA, zaś same środki na ten cel miały pochodzić z części budżetowej, której dysponentem był Minister SWiA.

W pierwszej kolejności wymaga wyjaśnienia, że finansowanie realizacji przez PWPW SA polecenia, a przez to zawarcie umowy pomiędzy Ministrem SWiA a PWPW SA, nie miało mieć *następczego* charakteru i nie miało nastąpić po definitywnym ustaleniu kosztów poniesionych

przez PWPW SA w związku z realizacją polecenia, a więc de facto po jego realizacji. W ocenie Komisji użycie w treści decyzji zwrotu *finansowanie realizacji*, nie zaś zwrotu *refinansowanie zrealizowanego* (lub innego równoważnego, np. zwrot poniesionych kosztów) wskazuje, że chodzi o czynności dokonywane w toku wykonywania umowy, a nie rozliczenie już zakończonych (dokonanych) czynności. Z treści decyzji nie wynika również, aby umowa dotycząca finansowania miała być inną, odrębną umową, aniżeli umowa określająca zasady realizacji polecenia. Ponieważ decyzja BPRM.4820.2.4.2020 w obu przypadkach posługuje się tym samym zwrotem, mówiąc o „umowie”, bez różnicowania w zależności od tego, czy chodzi o kwestię finansowania, czy realizacji polecenia, brak jest podstaw do przyjęcia, że umowa dotycząca finansowania realizacji polecenia jest inną umową niż umowa określająca zasady realizacji tego samego polecenia.

Komisja stwierdza, że Minister SWiA nie wypełnił zarówno obowiązku zawarcia umowy z PWPW SA, obejmującej m.in. określenie zasad finansowania realizacji polecenia, jak i nie wypełnił obowiązku sfinansowania kosztów poniesionych przez PWPW SA w związku z realizacją tego polecenia. Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego przez Komisję, umowę dotyczącą sfinansowania kosztów poniesionych przez PWPW SA w związku z realizacją polecenia nałożonego decyzją BPRM.4820.2.4.2020 zawarło z PWPW SA w dniu 28 grudnia 2020 r. KBW (a nie Minister SWiA), w wyniku czego PWPW SA otrzymała rekompensatę w wysokości 3 245 061,51 zł (środki wypłacone PWPW SA nie pochodziły jednak z części budżetowej, której dysponentem był Minister SWiA).

Nie ulega także wątpliwości, że Minister SWiA nie sfinansował kosztów poniesionych przez PWPW SA ze środków pozostających w jego dyspozycji ani w całości, ani w jakiegokolwiek części. Bieżące wydatki na realizację polecenia PWPW SA pokrywała ze środków własnych. Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat, zeznając w dniu 23 kwietnia 2024 r. przed Komisją, wskazał: *Spółka zrealizowała całe zadanie z własnych środków*. Wszelkie środki uzyskane przez PWPW SA tytułem zwrotu kosztów poniesionych w wykonaniu decyzji BPRM.4820.2.4.2020 pochodziły z innej części budżetu państwa.

W ocenie Komisji Minister SWiA nie podjął żadnych realnych działań, aby uzyskać środki niezbędne na sfinansowanie polecenia PWPW SA, a później refinansowanie PWPW SA poniesionych wydatków. Ze zgromadzonego przez Komisję materiału dowodowego, w tym zeznań przesłuchiwanych przez Komisję świadków, nie wynika, aby Minister SWiA w drodze osobistych spotkań lub rozmów telefonicznych zabiegał w KPRM lub bezpośrednio u Prezesa RM czy też MF o przekazanie lub zabezpieczenie środków na realizację decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

Zaniechania Ministra SWiA w zakresie finansowania realizacji przez PWPW SA decyzji BPRM.4820.2.4.2020 należy szczególnie krytycznie ocenić z kilku względów. Przede wszystkim jako podmiot wykonujący uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wobec PWPW SA był zobligowany do szczególnej dbałości o mienie spółki. Minister SWiA miał pełną wiedzę

i świadomość zarówno co do kosztów, jakie PWPW SA ponosi w wykonaniu decyzji BPRM.4820.2.4.2020, jak i planowanych wydatków, jakie zmuszona będzie ponieść. W dniu 23 kwietnia 2024 r. zeznał przed Komisją: *Ja miałem informację z PWPW, że spodziewany koszt to może być nawet 11 mln, ale zaznaczono mi, że to jest koszt bardzo szacunkowy. Już następnego dnia miałem informację, że ten koszt będzie dużo mniejszy, a dwa dni później podpisano umowę na 3 mln netto na świadczenie tej usługi (...).* Co równie ważne, miał także świadomość braku środków w pozostającej w jego dyspozycji części budżetu na sfinansowanie realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020, a mimo to nie poinformował o tym PWPW SA i pozwolił na zaciąganie przez spółkę wielomilionowych zobowiązań. Jak sam zeznał: *Właśnie wyjaśniałem to już wcześniej, ale jeszcze raz powtórzę, że ja nie miałem takich środków w budżecie i żeby podpisać umowę, to musiałem mieć zabezpieczone środki.*

Mariusz Kamiński w dniu 23 kwietnia 2024 r. zeznał: *Dlatego, że żeby podpisać tę umowę, po pierwsze, trzeba wiedzieć, jakie są koszty, a po drugie, mieć przygotowaną pozycję w budżecie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na pokrycie kosztów wyborczych. Ja takiej pozycji nie miałem. Byłem po rozmowie z premierem i uzgodniliśmy, że w momencie, kiedy będą jasne koszty, jakie poniosło PWPW związku z przygotowaniem do wyborów, wówczas zwrócę się do pana premiera czy ministra finansów o przesunięcie z odpowiednich rezerw środków na pokrycie. Więc aby podpisać umowę, po pierwsze, musiałem mieć zabezpieczone środki w budżecie – i miałem też zapowiedź pana premiera, że takie środki będą – ale żeby zwrócić się o te środki konkretne na pokrycie tych kosztów, musiałem wiedzieć, jakie to są koszty. To chyba jest logiczne i jasne dla każdego myślącego człowieka. Z powyższego wynika, że Minister SWiA nawet nie występował o przyznanie środków na sfinansowanie zadania powierzonego PWPW SA. Decyzja o niewypłacaniu PWPW SA jakichkolwiek środków do czasu realizacji polecenia przez PWPW, a także o niezabezpieczaniu ich w budżecie państwa była wynikiem wspólnych ustaleń Ministra SWiA oraz Prezesa RM. Należy przy tym podkreślić, że stało to w oczywistej sprzeczności z treścią decyzji wydanej BPRM.4820.2.4.2020, nakazującej Ministrowi SWiA finansowanie realizacji polecenia ze środków budżetowych MSWiA.*

Według ustaleń Komisji przed wydaniem decyzji BPRM.4820.2.4.2020 (tak jak w odniesieniu do decyzji BPRM.4820.2.3.2020) nie przeprowadzono w KPRM oraz MAP jako instytucjach, w których opracowywano ten akt, analizy kosztów związanych z przeprowadzeniem powszechnych wyborów korespondencyjnych, co w późniejszym okresie skutkowało brakiem zabezpieczenia dostatecznych środków w budżecie państwa na ten cel. Wydanie decyzji, nakładającej na PP SA realizację zadania z zakresu prawa publicznego, pociągającego za sobą wydatki wynoszące ok. 680 mln zł, bez wcześniejszych analiz finansowych i – co ważniejsze – bez zagwarantowania środków niezbędnych na realizację tego zadania, niewątpliwie obciąża Prezesa RM. Również w MSWiA nie przeprowadzono analizy kosztów, w szczególności nie uczyniono tego po doręczeniu decyzji BPRM.4820.2.4.2020, co obciąża Ministra SWiA.

Fakt, że PWPW SA uzyskała częściowy zwrot środków w drodze wypłaty zrealizowanej na podstawie umowy zawartej z KBW na gruncie art. 22 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. z 2020 r. poz.1493), nie wpływa na skrajnie negatywną oceną zaniechań (niedopełnienia obowiązków) Ministra SWiA oraz Prezesa RM w tym zakresie. Oczywiście jest, że w kwietniu 2020 r., kiedy została wydana decyzja BPRM.4820.2.4.2020 i PWPW SA ponosiła wydatki na realizację polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, Minister SWiA oraz Prezes RM nie wiedzieli (i nie mogli przewidzieć), że do zwrotu wydatków dojdzie na podstawie specustawy, o której mowa powyżej, co by ich zwalniało z obowiązku działania.

6. Wydruk pakietów wyborczych

Jak wynika z ustaleń Komisji, wzory dokumentów składających się na pakiet wyborczy opracowane zostały przez PWPW SA we współpracy z MAP. Następnie zostały zatwierdzone przez Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka, co nastąpiło w dniu 17 kwietnia 2020 r. Zdaniem Komisji samo już zatwierdzenie przez Tomasza Szczegielniaka wzoru elementów pakietu wyborczego, w ówczesnym stanie prawnym stanowiło rażące naruszenie prawa.

Niemniej jednak, o ile zatwierdzenie wzorów dokumentów nastąpiło w MAP i przez urzędnika MAP, o tyle sam wydruk został przeprowadzony na podstawie dyspozycji wydanej przez Ministra SWiA. Podstawą rozpoczęcia wydruku pakietów wyborczych przez PWPW SA (a ściślej firmę podwykonawczą), mimo braku umowy oraz nieobowiązania aktu wykonawczego określającego wzór dokumentów pakietu wyborczego, było oświadczenie Ministra SWiA złożone w dniu 17 kwietnia 2020 r. na piśmie PWPW SA z dnia 17 kwietnia 2020 r. (znak Z-0132-0133/3/MB), zatwierdzające zadania PWPW SA w ramach polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat w toku przesłuchania przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r. zapytany, jaka była reakcja Ministra SWiA na pismo PWPW SA z 17 kwietnia 2020 r., zeznał: *Zatwierdzająca. No ale to wystarczy do uruchomienia produkcji, zwłaszcza że decyzja jest, która wisi jak miecz Damoklesa; oraz Pan minister zatwierdził nasze działania – to jest dość oczywiste – o czym powiedziałem. Tak że nie działaliśmy w tym sensie bez wiedzy, bez zgody ministerstwa. Potwierdzają to także zeznania samego Mariusza Kamińskiego, złożone przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r.: (...) 17 kwietnia zarząd PWPW skierował do mnie pismo, gdzie przedstawił sposób realizacji decyzji premiera. Ja zaakceptowałem te działania i to pismo (...).*

Należy podkreślić, że Minister SWiA miał wiedzę o rozpoczęciu i realizacji wydruku elementów pakietów wyborczych, mimo że drukowane dokumenty nie miały oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Jak przyznał sam Mariusz Kamiński, zeznając w dniu 23 kwietnia 2024 r.: *Nie*

było takiej potrzeby, żeby codziennie raportować premierowi. Na pewno przekazałem premierowi, że w ciągu czterech dni ulotki zostały... przepraszam, nie ulotki, tylko materiały wyborcze, karty wyborcze zostały wydrukowane – nie ośmiu dni, tylko czterech dni. Nie ulega wątpliwości, że Minister SWiA miał przy tym świadomość, że rozporządzenie stanowiące podstawę prawną wiążącego określenia wzoru drukowanych pakietów wyborczych, podobnie jak sama ustawa stanowiąca podstawę tego rozporządzenia, nie obowiązuje, a mimo to godził się na ich wydruk.

7. Nadzór

Nadzór MSWiA nad realizacją przez PWPW SA polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, obok równie kluczowych kwestii, jak zawarcie umowy określonej w decyzji oraz sfinansowanie realizacji polecenia, jest kolejną płaszczyzną kompetencji Ministra SWiA związaną z wyborami korespondencyjnymi, na tle której doszło w ocenie Komisji do tożsamyh naruszeń, jak w przypadku Ministra AP. Minister SWiA, tak jak Minister AP, nie zawarł umowy mimo obowiązku określonego w umowie i mimo przesłania przez drugą stronę projektu umowy, nie sfinansował kosztów wykonania polecenia i nie pozyskał niezbędnych na ten cel środków budżetowych. Znamiennym jest, że w obu przypadkach, w toku zeznań składanych przed Komisją, zmianie uległa również narracja w zakresie przyczyn niezawarcia umowy w kierunku zupełnie nowego twierdzenia o następczym charakterze umowy zawieranej po realizacji polecenia i ustalenie poniesionych kosztów. W przypadku nadzoru Minister SWiA, podobnie jak i Minister AP, nie korzystał z ustawowej i statutowej drogi wykonywania nadzoru nad nadzorowaną przez siebie spółką, realizując go w sposób nieformalny, a co istotniejsze – wadliwy. Sposób działania obu Ministrów w ocenie Komisji świadczy o świadomym i skoordynowanym charakterze podejmowanych działań.

W okresie objętym pracami Komisji (tak jak obecnie) PWPW SA jako spółka kapitałowa prawa handlowego, której jedynym akcjonariuszem był Skarb Państwa, pozostawała we władztwie korporacyjnym Skarbu Państwa. Nadzór nad PWPW SA sprawował bezpośrednio Minister SWiA, który był uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Zasady wykonywania nadzoru wobec PWPW SA jako spółki z udziałem Skarbu Państwa określał przede wszystkim Kodeks spółek handlowych¹²¹, ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹²² oraz wydane przez Prezesa RM na podstawie przepisu art. 7 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*.

Z ustaleń Komisji nie wynika, aby w sposób formalny, zgodny z przepisami prawa, w tym Kodeksem spółek handlowych oraz statutem, wykorzystywano instrumenty nadzoru

¹²¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.).

¹²² Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.).

właścicielskiego jako formę bieżącego monitorowania i kontrolowania procesów zachodzących w PWPW S.A w związku z realizacją polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, mimo że realizacja polecenia stanowiła istotne zdarzenie w funkcjonowaniu spółki, w tym dla jej majątku, a także miała kluczowe znaczenie dla interesów Państwa. Brak jest jakichkolwiek śladów aktywności w tym zakresie Ministra SWiA, podległych mu urzędników MSWiA.

Jedynym przejawem wykonywania nadzoru nad PWPW SA w związku z realizacją polecenia było posiedzenie (jedno) rady nadzorczej, którego przedmiotem był wydruk pakietów wyborczych. Zwołanie posiedzenia było wynikiem doniesień medialnych o rozpoczęciu przez PWPW SA wydruku kart do głosowania. Rada nadzorcza, poza wysłuchaniem zarządu, nie podjęła jednak żadnych działań. Relacjonując przebieg tego posiedzenia, Wiktor Klimiuk zeznał przed Komisją w dniu 19 marca 2024 r.: (...) *było to już post factum, więc o ile pamiętam, to głosowania w tej sprawie nie było. Były zadawane pytania, ale też żaden członek rady nadzorczej nie powiedział, że absolutnie się nie zgadza, protestuje czy coś takiego (...) w tej sprawie rada nadzorcza, z tego, co pamiętam, nie podjęła decyzji.* Członek zarządu PWPW SA Piotr Ciompa zapytany podczas przesłuchania w dniu 19 marca 2024 r. przez Komisję, czy w ogóle rozmawiał z radą nadzorczą państwo na temat procesu drukowania, zeznał: *Informowaliśmy na bieżących posiedzeniach.* Bierność rady nadzorczej PWPW SA w związku z wyborami korespondencyjnymi należy ocenić szczególnie negatywnie w kontekście wiadomości e-mail Wiktora Klimiuka z dnia 16 kwietnia 2024 r., adresowanej do Michała Prószyńskiego, doradcy w gabinecie politycznym Ministra SWiA. Z treści tego e-maila wynika, że Wiktor Klimiuk, członek rady nadzorczej PWPW SA, już w dniu wydania decyzji BPRM.4820.2.4.2020 miał poważne zastrzeżenia co do wyborów korespondencyjnych i sygnalizował m.in., że: *Decyzja nie określa, jakie wzory ma wykorzystać PWPW do druku kart, instrukcji i oświadczeń. Wzory ministrów nie mogą zaistnieć prawnie przed wejściem w życie ustawy. Można skorzystać z wzorów już opracowanych przez PKW, jednak jeżeli ustawa o szczególnych zasadach wejdzie w życie, to wzór musi określić minister, a nawet jeżeli określi wzór tożsamy z poprzednim, to prawnie będzie to jednak inny wzór. Aby zminimalizować ryzyka prawne, należałoby w przypadku kart określić, czy mają być zgodne z minioną uchwałą PKW.* Mimo dostrzeżonych problemów nie znalazło to wyrazu w jakichkolwiek działaniach rady nadzorczej PWPW SA.

Komisja stoi na stanowisku, że chociaż w treści samej decyzji BPRM.4820.2.4.2020 wprost nie wyartykułowano obowiązku nadzorowania przez Ministra SWiA realizacji polecenia przez PWPW S.A, obowiązek ten spoczywał na Ministrze SWiA. Po pierwsze, z uwagi na doniosłość zadania nałożonego na PWPW SA, zarówno z punktu widzenia państwa, obywateli, MSWiA, jak i też samej PWPW SA, na której bezpośrednio ciążył ten obowiązek, jak również mając na względzie nierutynowy charakter tego zadania, Minister SWiA obowiązany był do sprawowania nadzoru nad PWPW SA w związku z realizacją tego zadania. Po drugie, należy mieć również na uwadze, że gdyby Minister SWiA, zgodnie z poleceniem Prezesa RM zawartym w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, zawarł umowę z PWPW SA określającą zasady realizacji polecenia, to na

Ministrze SWiA spoczywałby obowiązek, m.in. bieżącego monitorowania i kontrolowania procesu realizacji polecenia (m.in. pod kątem ilości, jakości czy terminowości) oraz rozliczenia. Nadzór nad działaniami PWPW SA w zakresie wykonania polecenia Prezesa RM stanowił w istocie immanentną część umowy, którą Minister SWiA winien zawrzeć. Niezawarcie przez Ministra SWiA umowy z PWPW SA z przyczyn leżących po jego stronie nie może uchylać jego odpowiedzialności za brak lub nienależyty nadzór nad realizacją polecenia przez PWPW SA.

W ocenie Komisji nadzór Ministra SWiA nad realizacją przez PWPW SA zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 w istocie rzeczy był sprawowany, ale w sposób nieformalny i nienależyty.

Przed wszystkim Komisja ustaliła, że Minister SWiA nie dopełnił obowiązku nadzoru nad działalnością PWPW SA, dopuszczając do tego, że PWPW SA wbrew wyraźnemu obowiązkowi określone w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie wykonało określonego w decyzji polecenia, polegającego na wydruku kart do głosowania, instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, lecz w całości powierzyło jego realizację podmiotowej trzeciemu, do czego nie była uprawniona. W decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie przewidziano uprawnienia do posłużenia się podwykonawcami przy realizacji polecenia (co miało miejsce w przypadku decyzji BPRM.4820.2.3.2020). Jednocześnie żaden przepis prawa nie uprawniał PWPW SA do przeniesienia obowiązków określonych w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 na podmiot trzeci. Minister SWiA, mając wiedzę i świadomość zarówno co do treści decyzji BPRM.4820.2.4.2020, zawarcia przez PWPW SA umowy z podwykonawcą oraz rozpoczęcia wydruku pakietów wyborczych przez podwykonawcę, dopuścił do tego, że wydruk pakietów wyborczych, obejmujących m.in. karty do głosowania, a więc dokumentów o szczególnej doniosłości prawnej, został przeprowadzony nie przez PWPW SA, lecz przez podmiot nieuprawniony.

Minister SWiA w sposób nieformalny, na bieżąco pozostawał w kontakcie z zarządem PWPW SA, głównie członkiem zarządu Piotrem Ciompą, również w ten sam sposób oddziałując na spółkę i jej funkcjonowanie. Minister SWiA, z pominięciem rady nadzorczej, nie tylko kontaktował się i spotykał z zarządem PWPW SA, lecz również wydawał polecenia. Tym samym de facto brał udział w bieżącej działalności PWPW SA w zakresie, w jakim była ona związana z realizacją polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Potwierdzeniem tego są liczne spotkania pomiędzy nim a Piotrem Ciompą. Komisja zwraca również uwagę, że relacje pomiędzy Ministrem SWiA a PWPW SA, poza daleko posuniętym odformalizowaniem, cechowało również wykorzystanie przez Ministra SWiA nadrzędnej pozycji wobec PWPW SA. Stosunek Ministra SWiA do PWPW SA trafnie określają słowa Wiktora Klimiuka, który w toku przesłuchania przed Komisją w dniu 19 marca 2024 r. zeznał: *PWPW SA jest firmą, która działa, że tak powiem, na zlecenie państwa*. Minister SWiA wykorzystał nadzorowaną przez siebie spółkę, bowiem ta nie podlegała ograniczeniom oraz obostrzeniom, w szczególności w zakresie finansowania, jakim podlegały

organy państwa, w tym administracji rządowej. Dzięki pozostawianiu PWPW SA pod władztwem korporacyjnym MSWiA, utrzymano wpływ i kontrolę nad podejmowanymi przez PWPW SA działaniami. Chociaż oficjalnie deklarowano, że Minister SWiA nie ingeruje w bieżącą działalność spółki, faktycznie to Minister SWiA decydował o działaniach podejmowanych przez PP SA w związku z wyborami, czego potwierdzeniem jest zatwierdzenie pisma PWPW SA z 17 kwietnia 2020 r., stanowiące podstawę rozpoczęcia wydruku pakietów wyborczych. Z pominięciem RN dochodziło do spotkań Ministra SWiA – jednostki nadzorującej z zarządem spółki, na których ustalano konkretne działania podejmowane przez PWPW SA. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że członkiem zarządu PWPW SA, pozostającym w stałym kontakcie z Ministrem SWiA w zakresie wyborów korespondencyjnych był Piotr Ciompa, mimo że na stanowisko członka zarządu PWPW SA został powołany dopiero w dniu 20 marca 2020 r., wobec czego jego wiedza i doświadczenie w zakresie funkcjonowania PWPW SA były znikome. Jak zeznał Maciej Biernat: *Kolega, który do nas dołączył, mój zastępca i wiceprezes do spraw finansowych, dołączył dopiero 20 marca. I był – tak jak sam zresztą to określał – człowiekiem nominowanym bezpośrednio przez tamtejsze kierownictwo, czy wtedy aktualne kierownictwo, ministerstwa. I on też w dużej mierze wziął na siebie tę komunikację i koordynację; oraz (...) on był ciągle gdzieś tam w strukturach ministerstwa, wywodził się stamtąd i – co też tego nie ukrywał – jakby ten kontakt był dla niego łatwiejszy.*

Komisja w sposób nader krytyczny ocenia sposób działania Ministra SWiA wobec PWPW SA. Przede wszystkim Minister SWiA posłużył się PWPW SA jako spółką kapitałową dla realizacji zadania publicznego, podyktowanego interesem partyjnym, tylko po to, aby ominąć ograniczenia organizacyjno-prawne, jakie wiążą się z działalnością administracji publicznej. Mimo posiadanych instrumentów prawnych i obowiązku korzystania z nich w relacjach z PWPW SA korzystał wyłącznie z nieformalnych środków, wykorzystując nadrzędną pozycję Ministra SWiA wobec PWPW SA jako wykonującego uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa oraz nadużywając zaufania przedstawicieli PWPW SA do MSWiA jako przedstawiciela Skarbu Państwa.

Osobą odpowiedzialną formalnie oraz faktycznie za nadzór nad działalnością PWPW SA – co do zasady, jak też w zakresie realizacji przez PWPW SA polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 – był Minister SWiA. Jak zeznał przed Komisją w dniu 19 marca 2024 r. Wiktor Klimiuk: *To znaczy minister Kamiński rzeczywiście spotkał się z zarządem PWPW i zlecił pewne czynności, o które zapewne będzie Komisja pytała, natomiast nie jest mi wiadome, żeby jeszcze jakiś członek kierownictwa MSWiA zajmował się przygotowywaniem wyborów kopertowych. Minister SWiA miał pełną i bieżącą wiedzę o czynnościach podejmowanych przez PWPW SA w związku z wyborami korespondencyjnymi. W dniu 23 kwietnia 2024 r. Prezes Zarządu PWPW SA Maciej Biernat zeznał przed Komisją: Nie we wszystkich spotkaniach uczestniczyłem. Natomiast mój zastępca przekazywał na bieżąco informacje do ministerstwa. Był też pracownikiem ministerstwa, w związku z tym jakby był absolutnie właściwą osobą. Na bieżąco. Ja nie spotykałem się z ministerstwem bez niego. On beze mnie komunikował się z ministrem czy*

z ministrami. Myślę, że z ministrem głównie – panem ministrem głównym Kamińskim. Chociaż ze zgromadzonego przez Komisję materiału dowodowego wynika, że funkcjonariusze publiczni MSWiA Maciej Wąsik i Paweł Szefernaker brali udział w co najmniej jednym spotkaniu dotyczącym wyborów korespondencyjnych, jak również byli współadresatami części korespondencji e-mail adresowanej do MSWiA, dotyczącej wyborów, to w ocenie Komisji na tym etapie brak jest dostatecznych podstaw do stwierdzenia, że uczestniczyli aktywnie i mieli wpływ na działania podejmowane przez MSWiA lub PWPW SA w zakresie wyborów korespondencyjnych, w szczególności na realizację przez PWPW SA polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020. Komisja pragnie podkreślić, że Minister SWiA Mariusz Kamiński potwierdził swą odpowiedzialność za działania podejmowane przez PWPW SA w związku z realizacją polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, aczkolwiek ocenił je odmiennie, aniżeli to czyni Komisja, nie doszukując się w działaniach MSWiA żadnych nieprawidłowości. Stając przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r., zeznał: *Trudno tu mówić o odpowiedzialności, bo MSW w wyborach korespondencyjnych jako resort zajmowało się tą sprawą od strony nadzorczej wobec Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych. Więc ja biorę na siebie odpowiedzialność. Uważam, że działania Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych były zgodne z interesem publicznym, zgodne z interesem państwa.*

8. Podwykonawca

Szczególnym przykładem uchybienia przez Ministra SWiA obowiązkom w zakresie nadzoru przy realizacji przez PWPW SA zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 jest powierzenie i wydruk elementów pakietu wyborczego przez podwykonawcę PWPW SA, mimo że decyzja BPRM.4820.2.4.2020 nie przewidywała tego uprawnienia.

W odróżnieniu do decyzji BPRM.4820.2.3.2020 (skierowanej do PP SA) w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie przewidziano uprawnienia dla PWPW SA skorzystania z podwykonawcy. O ile w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 zawarty został zapis: *Przy wykonaniu umowy Poczta Polska SA z siedzibą w Warszawie może posługiwać się podwykonawcami, przy czym ponosi w pełnym zakresie odpowiedzialność za działania lub zaniechania osób trzecich, działających w jej imieniu tak jak za działania lub zaniechania własne*, o tyle w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 brak jest analogicznego postanowienia. Zakładając racjonalność działania organu wydającego decyzje, przyjąć należy, że o ile intencją Prezesa RM było przyznanie PP SA uprawnienia do posłużenia się podmiotami trzecimi (podwykonawcami) przy realizacji zadania, o tyle w przypadku PWPW SA zostało to wykluczone. Z uwagi na szczególnie ważki charakter zadania powierzonego PWPW SA oraz jego przedmiot, jakim był wydruk kart do głosowania, należy uznać to za rozwiązanie racjonalne, uzasadnione, a przede wszystkim zamierzone.

W kontekście powyższego podkreślenia wymaga, że decyzja administracyjna jako akt indywidualny stosowania prawa skierowana jest do oznaczonego podmiotu. Kształtuje sytuację prawną jej adresata, kreując po jego stronie określone prawa lub obowiązki. Poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w ustawie (co nie dotyczy jednak przedmiotowej sprawy), adresat decyzji administracyjnej nie jest uprawniony do przeniesienia praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnej na podmiot trzeci. Nawet zgoda organu wydającego decyzję, w przypadku braku podstawy ustawowej do przeniesienia praw lub obowiązków określonych w decyzji, jest niewystarczająca i bezskuteczna.

Nałożone na PWPW SA w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 zadanie w postaci wydruku kart do głosowania, instrukcji do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania zostało w całości zrealizowane przez firmę podwykonawczą, czego w toku kontroli NIK nie kwestionowało ani PWPW SA, ani MSWiA, ani przesłuchiwanym przed Komisją przedstawicielom tych podmiotów.

W świetle powyższego za niezgodne z decyzją BPRM.4820.2.4.2020 uznać należy powierzenie przez PWPW SA podmiotowi trzeciemu wydruku pakietów wyborczych. Należy podkreślić, że Minister SWiA miał wiedzę i świadomość zarówno co do braku możliwości samodzielnego wydruku pakietów wyborczych przez PWPW SA i związanej z tym konieczności zaangażowania firmy podwykonawczej, jak też powierzenia nałożonego na PWPW SA zadania oznaczonemu podwykonawcy. Maciej Biernat, zapytany podczas przesłuchania przed Komisją w dniu 23 kwietnia 2024 r., czy Minister SWiA dysponował wiedzą dotyczącą wyboru podwykonawcy przez PWPW SA, zeznał: *Informowałem, że ta wiedza, ta informacja została przekazana w sposób pisemny, ale również wcześniej w sposób ustny, na spotkaniach (...) Przeze mnie między innymi i mojego zastępcę. To już na samym początku było jasne dla wszystkich, że racjonalne jest, aby podwykonawca wykonał tę część z uwagi na priorytety PWPW, jaką było... jakim był druk banknotów. (...) Premier miał tę świadomość i ja też miałem od początku świadomość, że nieracjonalne byłoby wykorzystanie maszyn drukarskich PWPW z uwagi na to, że drukują one banknoty, są zbyt specjalistyczne i druk trwałby długo; oraz: Co do szczegółów nie jestem w stanie odpowiedzieć, co do ogólnie kosztów całego procesu – takiego zbiorczo – na pewno był informowany. Była to estymacja, która tak naprawdę by się nawet chyba nie sprawdziła, wyszło taniej. Natomiast pytany, czy MSWiA miało informacje, że PWPW SA nie wykona zadania i będzie musiało – w razie powierzenia PWPW SA wydruku pakietów wyborczych – skorzystać z pomocy podmiotu trzeciego (podwykonawcy), zeznał: *To nie jest fakt nieznany ministerstwu, ponieważ myśmy informowali o tym, że będzie to podwykonawstwo, powołując się chociażby na problemy produkcyjne, terminowe, a i koszty, a i przestawienie maszyn, które są totalnie nieodpowiednie do tego typu druku.**

Komisja krytycznie ocenia zaniechania Ministra SWiA w zakresie wykonania decyzji BPRM.4820.2.4.2020 przez podwykonawcę PWPW SA. Minister SWiA, mając wiedzę

o powierzeniu i realizacji przez podmiot trzeci zadania określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, nie podjął żadnych działań, godząc się na ten stan rzeczy. Równie krytycznie Komisja ocenia zaniechanie Ministra SWiA, który jeszcze przed wydaniem decyzji BPRM.4820.2.4.2020, mając wiedzę o braku możliwości samodzielnego wydruku pakietów wyborczych przez PWPW SA i uczestnicząc w spotkaniach, w których podejmowano ustalenia w tym zakresie, nie podjął żadnych działań, aby zastrzec dla PWPW SA prawo do powierzenia podwykonawcy wykonania choćby części zadania, względnie wyłączyć PWPW SA z realizacji zadania, którego nie mogła wykonać.

XIII. OCENA DZIAŁAŃ PP SA W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

PP SA zleciła w dniu 22 kwietnia 2020 r. przygotowanie opinii prawnej w przedmiocie zadań i obowiązków PP SA wynikających z decyzji Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. oraz odpowiedzialności Zarządu Spółki, w szczególności na gruncie Kodeksu spółek handlowych oraz odpowiedzialności karnej (vide: Opinia prawna z dnia 22 kwietnia 2020 r. w przedmiocie zadań i obowiązków Poczty Polskiej SA wynikających z Decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. oraz odpowiedzialności Zarządu Spółki (w szczególności na gruncie KSG oraz odpowiedzialności karnej) sporządzona przez: adw. dr Krzysztofa A. Wąsowskiego, adw. Karolinę Lorenc-Pawlak, adw. Olgierda Pogorzelskiego, r.pr. Paulinę Kapler).

W opinii zaprezentowano m.in. następujące wnioski:

1. decyzja nakazuje podjęcie niezwłocznych działań przy wykonaniu wynikających z niej obowiązków zarówno adresatowi decyzji, jak i wskazanemu ministrowi zobowiązanemu do zawarcia stosownej umowy realizacyjnej. Nawet w przypadku przedłużania się negocjacji związanych z zawieraniem takiej umowy wykonawczej (lub niedojścia jej do skutku) adresat decyzji, przedsiębiorca ma obowiązek zrealizować wynikające z niej polecenie;
2. w przypadku podjęcia działań przez zarząd spółki PP SA na podstawie samej decyzji administracyjnej (niezależnie od zawarcia umowy realizacyjnej) nie będzie to skutkowało skutecznym roszczeniem prawnym wynikającym z Kodeksu spółek handlowych wobec członków tego zarządu.

Jednym ze współautorów powyższej opinii był ekspert, który na zlecenie KPRM przygotował 16 kwietnia 2020 r. ekspertyzę prawną dot. możliwości wydania przez Prezesa RM poleceń PP SA oraz PWPW SA, tj. adw. dr Krzysztof Wąsowski.

W opinii prawnej z dnia 23 kwietnia 2020 r., sporządzonej w Biurze Prawnym i Nadzoru Właścicielskiego PP SA, wskazano m.in., że:

1. **decyzja Prezesa RP podlega natychmiastowemu wykonaniu od dnia doręczenia jej PP SA. Zarząd PP SA zobowiązany jest do wykonania polecenia zawartego w decyzji, i to niezależnie od tego, czy umowa, o której mowa w decyzji, zostanie zawarta;**
2. **podejmowanie przez Zarząd PP SA zobowiązań w związku z realizacją polecenia, wobec jego natychmiastowej wykonalności, przy zachowaniu wymogów ustawowych i przewidzianych statutem spółki, w ocenie sporządzających opinie nie daje podstaw do przypisania członkom zarządu odpowiedzialności wobec spółki na podstawie**

przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Działania takie nie dają także podstaw do przypisania członkom zarządu odpowiedzialności karnej;

3. z uwagi na ciążący na członkach zarządu obowiązek starannego działania, zwłaszcza w kontekście wątpliwości, jakie potencjalnie może budzić podejmowanie działań związanych z organizacją wyborów korespondencyjnych w sytuacji, w której nie została uchwalona ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., rekomenduje się podjęcie działań mitygujących ewentualne ryzyka z tym związane, tj.: przeprowadzenie analizy treści decyzji pod kątem zasadności jej zaskarżenia oraz wystąpienie do Prezesa RM na podstawie art. 113 § 2 k.p.a. z wnioskiem o wyjaśnienie treści decyzji.

Podkreślić należy, że konkluzje zawarte w opinii, w szczególności w zakresie dotyczącym obowiązku natychmiastowego wykonania decyzji zostały oparte na założeniu, że w zakresie realizacji decyzji zastosowanie znajdzie znowelizowana treść przepisu art. 11 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 (wprowadzona ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2, która weszła w życie 18 kwietnia 2020 r.).

Tymczasem zgodnie z art. 11 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 – w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania decyzji BPRM.4820.2.3.2020:

(...)

ust. 2: Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia

ust. 2a: Wydając polecenie, o którym mowa w ust. 2, z własnej inicjatywy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy.

ust. 3: Wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 i 2a, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez:

- 1) Prezesa Rady Ministrów lub
- 2) wyznaczonego ministra, lub

3) właściwego wojewodę

– i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda.

(...)

ust. 5: *W przypadku odmowy zawarcia przez przedsiębiorcę umowy, o której mowa w ust. 3, zadania wykonywane są na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 2. W takim przypadku decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.*

Znowelizowana treść przepisu zmieniała powyżej przywołany art. 11 ust. 5 ustawy (po nowelizacji art. 11 ust. 8) w następujący sposób: *W przypadku niezawarcia umowy, o której mowa w ust. 6, zadania objęte poleceniami są wykonywane na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 4. W takim przypadku decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.*

Zmieniona treść przepisu wskazywała zatem odmienne podstawy do natychmiastowego wykonania poleceń zawartych w decyzji, wskazując, że *niezawarcie umowy* skutkuje natychmiastowym wykonaniem decyzji.

Odnosząc się w tym miejscu do tez zawartych w przedstawionej PP SA opinii nie sposób uznać, że do decyzji Prezesa RM wydanej 16 kwietnia 2020 r. zastosowana zostanie zasada retrospektywnego stosowania prawa.

Po pierwsze, znowelizowana treść przepisu art. 11 ustawy antycovidowej weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy zgodnie z art. 118 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia.

Po drugie, brak jest podstaw do zastosowania do decyzji z 16 kwietnia 2020 r. zasady retrospektywnego stosowania prawa z uwagi na obowiązującą w prawie administracyjnym zasadę aktualności. Prezes RM mógł wydać decyzję administracyjną, działając jedynie na podstawie stanu prawnego i stanu faktycznego istniejącego w momencie wydania aktu. Merytoryczna treść decyzji z 16 kwietnia 2020 r. nie może zostać zmieniona wskutek późniejszej nowelizacji przepisów.

Podkreślić również należy, że w przypadku zaskarżenia decyzji BPRM.4820.2.3.2020 sąd administracyjny, dokonując kontroli działalności administracji, jest związany stanem faktycznym oraz prawnym istniejącym w chwili wydania zaskarżonego aktu. Tym samym sąd, dokonując oceny obowiązku natychmiastowego wykonania decyzji, nie mógłby uwzględnić w swoich rozważaniach znowelizowanej treści art. 11 ustawy antycovidowej. W ocenie Komisji powyższe argumenty przemawiają za tym, żeby uznać, że opinia sporządzona dla PP SA przedstawiała błędną ocenę prawną. Stąd też Komisja podkreśla, że wbrew tezie forsowanej przez świadków decyzja BPRM.4820.2.3.2020 nie była objęta rygorem natychmiastowej wykonalności. Poczta Polska SA

nie była zobowiązana do jej wykonania do czasu zawarcia umowy z MAP lub do czasu odmowy zawarcia takiej umowy przez PP SA. Żadna z tych sytuacji nigdy nie wystąpiła.

Komisja zauważa, że PP SA tuż po otrzymaniu decyzji Prezesa RM BPRM.4820.2.3.2020, tj. w dniu 16 kwietnia 2020 r.¹²³, skierowała pismo do Ministra AP Jacka Sasina, w którym:

1. przedstawiła szereg czynności, które muszą zostać zrealizowane przez PP SA w związku obowiązkami nałożonymi w decyzji;
2. przedstawiła szacunkowy koszt zidentyfikowanych kosztów, zastrzegając, że może on ulec zmianie w toku prowadzenia dalszych prac;
3. poinformowała, że *terminowe zrealizowanie obowiązków PP SA wynikających z decyzji Prezesa Rady Ministrów warunkowane jest zaciąganiem przez Poczta Polska SA pierwszych zobowiązań finansowych do końca bieżącego tygodnia*;
4. wskazała, że *Spółka nie posiada samodzielnego zapewnienia finansowania dla wykonywanych zadań związanych z realizacją decyzji Prezesa RM*;
5. zadeklarowała *gotowość bezzwłocznego zawarcia stosownej umowy, z decyzją Prezesa Rady Ministrów*.

Minister AP w nawiązaniu do decyzji Prezesa RM oraz ww. pisma PP SA pismem z dnia 17 kwietnia 2020 r. wyraził *gotowość podpisania umowy* oraz zwrócił się do PP SA o przedstawienie szczegółowej kalkulacji zaprezentowanych przez Spółkę założeń w odniesieniu do szacowanej kwoty.

Poczta Polska SA pismem z dnia 21 kwietnia 2020 r.¹²⁴ przedstawiła Ministrowi AP kalkulację kosztów przeprowadzenia i organizacji wyborów korespondencyjnych (wyliczenia dotyczyły działań niezbędnych do zorganizowania I tury wyborów).

Następnie pismem z dnia 29 kwietnia 2020 r.¹²⁵ PP SA wystąpiła do Ministra AP z prośbą o refinansowanie poniesionych przez Spółkę i planowanych kosztów w wysokości 88.213.600,00 zł wynikających z realizacji decyzji Prezesa RM, jednocześnie wskazując na trudną sytuację finansową Spółki.

W dniu 11 maja 2020 r. PP SA zwróciła się ponownie do Ministra AP z prośbą o finansowanie kosztów poniesionych przez Spółkę, jednocześnie wskazując, że na dzień 10 maja 2020 r. łączna

¹²³ Znak: PRZ.77.2020

¹²⁴ Znak: WZS.17.2020

¹²⁵ Znak: CZF.13.2020

wartość kosztów poniesionych przez PP SA w związku z realizacją polecenia zawartego w decyzji Prezesa RM wynosi 71.423.437 zł.

(vide: Pismo PP SA z dnia 16 kwietnia, znak PRZ.77.2020; pismo Ministra AP do Prezesa Zarządu PP SA Tomasza Zdzikota z dnia 17 kwietnia 2020 r.; pismo PP SA do Ministra AP z dnia 21 kwietnia 2020 r., znak WZS.17.2020; pismo PP SA do Ministra AP z dnia 29 kwietnia 2020 r., znak CZF.13.2020; pismo PP SA do Ministra AP z dnia 11 maja 2020 r., znak PRZ.110.2020)

Jak wynika z zeznań świadków złożonych przed Komisją, od dnia wydania decyzji BPRM.4820.2.3.2020 PP SA zgłaszała gotowość do podpisania umowy z Ministrem AP oraz na bieżąco informowała ministerstwo o zaciąganych zobowiązaniach.

Grzegorz Kurdziel, były Wiceprezes Zarządu Poczty Polskiej SA, zeznał przed Komisją:

(...) Kolejny etap po otrzymaniu tej decyzji polegał na tym, że wystosowaliśmy wszyscy, to znaczy, podpisaliśmy się wszyscy jako członkowie zarządu na piśmie do pana premiera Jacka Sasina. Pan pozwoli, że zerknę do mojego kalendarium. Tak, to było natychmiast po otrzymaniu... tak, zostało wysłane przez nas pismo. Następnie siedemnastego otrzymaliśmy pismo od pana premiera Sasina z deklaracją podpisania umowy zgodnie z decyzją prezesa Rady Ministrów oraz prośbą przekazania szczegółowej kalkulacji działań niezbędnych do realizacji wyżej wymienionej, czyli decyzji pana premiera, bez kosztów PWPW.

(...)

„Jednocześnie informujemy, że terminowe zrealizowanie obowiązków Poczty Polskiej SA, wynikających z decyzji Prezesa Rady Ministrów, warunkowane jest zaciągnięciem przez Poczta Polską SA pierwszych zobowiązań finansowych do końca bieżącego tygodnia”. Więc... I na to... I nasze pismo pan Jacek Sasin poinformował nas, że jest gotów do podpisania umowy, że prosi o przedstawienie szczegółowych kalkulacji szacowanej kwoty celem akceptacji, więc uważam, że – zresztą analizowaliśmy to od strony prawnej – uważam, że zarząd Poczty Polskiej miał bardzo silne podstawy do tego, aby zaciągać po decyzji premiera i po tym piśmie pana Sasina pierwsze zobowiązania finansowe, tym bardziej że Ministerstwo Aktywów Państwowych było na bieżąco informowane o wszystkich zaciąganych zobowiązaniach i całym procesie.

(...)

Mieliśmy zapewnienie na... Ja traktowałem pismo pana Sasina i uzgodnienia, które miały miejsce także z panem ministrem Soboniem, z panem ministrem Szczepielniakiem, za zlecenie. Takie rzeczy się zdarzają, że... Bo dlaczego ta umowa nie mogła być od razu podpisana? Nie mogła być od razu podpisana, bo nasz zleceńodawca, czyli Ministerstwo Aktywów Państwowych, do końca nie wiedziało, jak ten proces ma wyglądać. To zostało dopiero wypracowywane w trakcie, bo przecież

my wielokrotnie przesyłaliśmy czy opis procesu, czy kosztorysy, na przykład wzory kopert, bo to też musiało być ustalane (vide: zeznania Grzegorza Kurdziela z dnia 20 lutego 2024 r.).

Następnie świadek Grzegorz Kurdziel w dniu 18 marca 2024 r. w czasie konfrontacji na pytanie *Dlaczego nie została podpisana umowa z Poczta Polską?* zeznał: *No już odpowiadałem na to pytanie. Nie widzę żadnych przesłanek, żeby ta umowa nie powinna być... nie mogła być podpisana przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, co zresztą też w kontroli ministerstwu wyknęła Najwyższa Izba Kontroli, ponieważ Ministerstwo Aktywów Państwowych decyzją prezesa Rady Ministrów było zobowiązane do sfinalizowania i podpisania takiej umowy. Dlaczego nie podpisała? To tak jak mówiłem poprzednim razem, nie jest... Też chciałbym wiedzieć dlaczego.*

Istotne z punktu widzenia przyczyn braku zawarcia umowy pomiędzy PP SA a Ministrem AP były również zeznania Tomasza Zdzikota, byłego Prezesa PP SA¹²⁶:

Świadek Tomasz Zdzikot: Poczta była od samego początku – od wydania tej decyzji – gotowa do wydania... gotowa do zawarcia umowy z ministrem aktywów państwowych. Poczta przygotowała projekt tej umowy. Poczta pozostawała cały czas w dialogu z Ministerstwem Aktywów Państwowych na różnych poziomach tej komunikacji.

Posel Jacek Karnowski (KO): No to dlaczego żeście nie zawarli? Panie prezesie, dlaczego żeście nie zawarli? Jakie mieliście uwagi? Czy strona rządowa miała jakieś uwagi? Dlaczego żeście na zawarli?

Świadek Tomasz Zdzikot: To jest bardzo dobre pytanie, panie prezydencie, rzeczywiście. Bo nie było żadnych uwag.

Posel Jacek Karnowski (KO): No to dlaczego żeście nie podpisali?

Świadek Tomasz Zdzikot: Ja rzeczywiście – tak jak tutaj pan przewodniczący Joński mnie pytał – rozmawiałem z panem premierem Sasinem wielokrotnie. Pan premier Sasin pytał mnie o zaawansowanie prac nad przygotowaniem wyborów. Ja pytałem o zawarcie umowy. Pan premier Sasin mówił, że to jest oczywiste zupełnie, że umowa będzie zawarta, przecież jest to napisane w decyzji prezesa Rady Ministrów i nie ma żadnego z tym problemu. Ja o żadnych problemach z możliwością zawarcia tej umowy nigdy nie słyszałem. Dlaczego nie doszło do jej zawarcia? Nie wiem. To zresztą było omówione w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, gdzie Najwyższa Izba Kontroli napisała wprost, że do zawarcia umowy doszło z przyczyn nieleżących po stronie Poczty Polskiej. Poczta Polska na żadnym etapie nie otrzymała informacji dlaczego i czy są jakieś problemy z zawarciem tej umowy.

¹²⁶ Posiedzenie nr 14 Komisji Śledczej z dnia 4 marca 2024 r.

(...)

Świadek Tomasz Zdzikot: Podobnie jak Poczta Polska nie ma umowy i nie miała umowy także w zakresie kolejnych wyborów, i następnych, i poprzednich. Po prostu nie ma uprzedniej umowy. Ona powinna być, bo premier tak polecił, w porządku. Więc dlatego poczta podjęła wszelkie możliwe działania, by tę umowę zawrzeć, natomiast praktyka działania poczty...

Posel Magdalena Filiks (KO): To szanuję.

Świadek Tomasz Zdzikot: ...we współpracy z rządem jest taka, że najczęściej zawierane jest rozliczenie następcze, jest zawierana umowa następcza, rozliczenie następuje po wykonaniu zadań. W tym przypadku oczywiście podkreślam, że 680 mln zł to jest bardzo drogie zadanie. W związku z tym poczta z całą pewnością oczekiwałaby wypłat zaliczkowych. Jak wypłaty zaliczkowe, no to z całą pewnością umowa.

(...)

Posel Magdalena Filiks (KO): Tak. A więc proszę mi powiedzieć, jaka jest pana ocena tego, że ta umowa nie została z pocztą zawarta, taka pana osobista. Dlaczego tak się stało? Bo premier jakby nakazał, wszystko było OK, wszystko było zgodnie z prawem, jak twierdzą posłowie Prawa i Sprawiedliwości, i nie zostaje zawarta ta umowa, która... A to rodzi tyle... (niezrozumiale)

Świadek Tomasz Zdzikot: Ogromnie trudne pytania pani poseł zadaje, naprawdę.

Posel Magdalena Filiks (KO): Pytam o pana ocenę, bo wie pan, stawamy tutaj... Jakby ja się staram zrozumieć różne rzeczy. Istąd są te pytania, tak szczegółowe czasami i istotne, żeby zrozumieć, jak to się stało, że ktoś naraził Poczta Polską na wydatkowanie tak dużych środków bez zawarcia umowy, mimo że premier oczekiwał tego od swojego własnego ministra.

Świadek Tomasz Zdzikot: To może tak. Oglądałem zeznania wiceprezesa Kurdziela. Prezes Kurdziel powiedział, że o klientach nigdy nie mówi się źle. Więc ja postaram się nie powiedzieć źle, no ale moja ocena jest negatywna. No co mam powiedzieć? No moja ocena jest negatywna, jest negatywna – do zawarcia umowy powinno dojść. Oczywiście ta umowa z różnych powodów mogłaby mieć charakter stosunkowo ogólny, dlatego że te koszty mogły się zmieniać w trakcie, te koszty zależały także od treści rozporządzeń, które minister aktywów państwowych by wydał, te koszty zależałyby od tego, w jaki sposób byłaby rozstrzygnięta kwestia organizacji drugiej tury wyborów, od bardzo wielu okoliczności, byłyby na pewno trudne do wyszacowania na początku. Natomiast jakiś rodzaj ogólnej umowy na pewno był możliwy do zawarcia.

(...)

Przewodniczący poseł Dariusz Joński (KO): A ile razy pan zadzwonił, spotkał się z panem wicepremierem Sasinem i żądał podpisania umowy, oczekiwał pan?

Świadek Tomasz Zdzikot: Wiele razy.

Przewodniczący poseł Dariusz Joński (KO): I co pan Sasin panu mówił?

Świadek Tomasz Zdzikot: Już to dzisiaj też mówiłem, że pan premier Sasin nie mówił o tym, że ta umowa nie będzie zawarta. Przeciwnie, że przecież umowa... to jest oczywiste, że poczta...

Przewodniczący poseł Dariusz Joński (KO): A czy panu mówił o jakichś zastrzeżeniach swoich?

Świadek Tomasz Zdzikot: Nie, nie mówił.

(...)

Świadek Tomasz Zdzikot: Nie, nie mówił mi o tych zastrzeżeniach. Izresztą nawet znalazło to odzwierciedlenie w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, która napisała, że wicepremier nie informował Poczty Polskiej o swoich wątpliwościach czy zastrzeżeniach do zawarcia tej umowy. Imi również o tym pan premier nie mówił. Przeciwnie, mówił, że to jest oczywiste, że będzie... poczta uzyska zapłatę za swoje usługi i że umowa będzie zawarta, bo przecież jest decyzja premiera, pieniądze w budżecie są i w ogóle jaki jest problem.” [wyróżnienie własne].

(vide: zeznania Tomasza Zdzikota).

Zeznania ww. świadków oraz akta sprawy zgromadzone przez Komisję potwierdzają, że:

- 1. PP SA wielokrotnie zgłaszała gotowość do zawarcia umowy, a przedstawiciele Ministerstwa AP zapewniali, że umowa zostanie podpisana;**
- 2. brak było przeciwskażeń do zawarcia ogólnej/ramowej umowy, a Ministerstwo AP nie zgłaszało PP SA uwag do przesłanego projektu umowy;**
- 3. decyzja Prezesa RM nakładała na Ministra AP obowiązek zawarcia umowy.**

Ministerstwo AP po otrzymaniu w dniu 22 kwietnia 2020 r. projektu umowy prowadziło wewnętrzne konsultacje dot. kształtu umowy oraz dokonywało weryfikacji przedłożonych przez PP SA kosztów.

W dniu 27 kwietnia 2020 r. Ministerstwo AP otrzymało od Urzędu Komunikacji Elektronicznej notatkę dot. przedłożonej przez PP SA kalkulacji kosztów organizacji wyborów korespondencyjnych. Urząd Komunikacji Elektronicznej podkreślił, że odnosi się do kalkulacji usług pocztowych i kwestii bezpośrednio z nimi związanych, ponieważ nie jest w stanie ocenić,

czy przyjęte założenia dotyczące obszarów znajdujących poza kompetencjami Urzędu są realistyczne i prawidłowe. W podsumowaniu notatki wskazano, że przedłożona przez PP SA kalkulacja jest spójna i przygotowana w oparciu o konsekwentnie stosowane założenia.

Swoje uwagi do projektu umowy w dniu 8 maja 2020 r. zgłosił również przedstawiciel Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie testu tzw. inwestora oraz wykładni przepisów określonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ministerstwo AP prowadziło również konsultacje z Prokuratorią Generalną RP. W e-mailu z dnia 24 kwietnia 2020 r. przedstawiciel PG RP przedstawił robocze uwagi do projektu i załączników, sformułowane przy założeniu, że umowa zostanie zawarta po wejściu w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów.

W dniu 5 maja 2020 r. Ministerstwo AP przekazało wiceprezesowi PG poprawiony projekt umowy, jednocześnie zaznaczając, że projekt umowy nie został przekazany PP SA, a umowa ma zostać zawarta po wejściu w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, tj. w dniu 8 maja albo 11 maja 2020 r.

Z akt sprawy oraz z zeznań świadków wynika, że Ministerstwo AP nie poinformowało PP SA o tym, że umowa zostanie zawarta dopiero po wejściu w życie ww. ustawy.

Minister AP w kwietniu 2020 r. podjął działania zmierzające do zabezpieczenia środków na sfinansowanie wyborów korespondencyjnych. W piśmie z dnia 20 kwietnia 2020 r. skierowanym do Ministra Finansów¹²⁷ wskazano, że ministerstwo nie dysponuje niezbędnymi środkami umożliwiającymi zawarcie umowy na realizację zadań przez PP SA, nałożonych decyzją Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. W piśmie zwrócono się z prośbą o wskazanie źródła pokrycia kosztów związanych z realizacją decyzji oraz podkreślono, że istnieje *konieczność zawarcia umowy z Poczta Polska SA*.

Następnie 21 kwietnia 2020 r. Ministerstwo AP skierowało do Prezesa RM¹²⁸ pismo zawierające prośbę o zabezpieczenie środków budżetu państwa w celu wykonania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. Dodatkowo przekazano wstępne szacunki kosztów przedstawione przez PP SA.

Ministerstwo AP nie otrzymało odpowiedzi na ww. pisma. Co istotne, po 21 kwietnia 2020 r. ministerstwo nie kierowało żadnych pism w sprawie zabezpieczenia środków oraz nie złożyło formalnego wniosku na zapotrzebowanie na środki.

¹²⁷ Znak: IK:475221

¹²⁸ Znak: IK:475221

W dniu 24 stycznia 2024 r. były Minister AP Jacek Sasin, zeznając przed Komisją, wskazał na następujące powody niezawarcia umowy z PP SA:

Tych powodów było kilka. Po pierwsze, no podpisanie umowy musi dotyczyć konkretnego zakresu działań i konkretnej kwoty. To jest dosyć oczywiste. (...) pan premier Morawiecki zgodnie z intencją wpisał, żeby umowa dotyczyła zwrotu kosztów poniesionych przez Poczta Polską. Czyli wyraźnie – zresztą zgodnie z przepisami prawa – wskazywał, że ta umowa ma dotyczyć kosztów poniesionych, czyli określonych, wyraźnie określonych, i na wyraźnie określoną kwotę. To jest jakby pierwsza kwestia. Mój resort pozostawał tutaj w tym zakresie w kontakcie z pocztą. Poczta określiła dwukrotnie – z tego, co pamiętam, dwukrotnie – zakres działań, które zamierza podjąć, i oszacowała również kwoty. Te kwoty się różniły nieco w dwóch tych wystąpieniach. Więc po pierwsze, no trudno tutaj powiedzieć, że został określony cały przedmiot tej umowy, na który miała być zawarta, jak również konkretna kwota. To jest pierwsza kwestia. Byliśmy tutaj w pewnym procesie rozmów, ale ostateczne rozliczenie wyborów mogło nastąpić de facto dopiero po zakończeniu działań przez pocztę, czyli po odbyciu się wyborów. To jest po pierwsze. Po drugie, aby umowa mogła być zawarta, musiałyby być zabezpieczone środki na koncie Ministerstwa Aktywów Państwowych, abym mógł taką umowę zawrzeć. W przeciwnym wypadku zawarcie umowy bez zabezpieczonych środków byłoby naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. To jest oczywiste i nie muszę chyba tego nikomu tłumaczyć. Ministerstwo występowało w tej sprawie do prezesa Rady Ministrów, do Ministerstwa Finansów. Ta kwestia nie została zakończona w tym okresie, o którym mówimy. Ale ja pragnę zwrócić uwagę, Wysoka Komisjo – bo to jest niezwykle ważne – o jakim my mówimy okresie. My mówimy o okresie 14 dni roboczych, jakie były od chwili wydania decyzji... (...) Mówię, dlaczego nie udało się doprowadzić do końca zabezpieczenia środków, które umożliwiłyby zawarcie takiej umowy – niezależnie od tego pierwszego jakby argumentu, o którym powiedziałem. Borzeczywiście ten okres był niezwykle krótki. No, my zapominamy, że to była korespondencja toczona pomiędzy ministerstwami w tej sprawie. Musiały być podejmowane decyzje w sytuacji, kiedy duża część pracowników, również tych podejmujących decyzje, znajdowała się na izolacjach. Praca zdalna... (...) No i trzecia wreszcie, trzecia kwestia. Ta, o której mówił też dzisiaj tutaj mój ówczesny zastępca, pan minister Szczepielniak – mieliśmy również robocze kontakty i konsultacje w ramach przygotowywania tej umowy z różnego rodzaju instytucjami, w tym m.in. z Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa, gdzie zwracano nam uwagę na możliwe – możliwe – wątpliwości prawne. To musieliśmy też zdążyć wyjaśnić, ale w tym okresie 14 dni trudno było te wszystkie kwestie po prostu wyjaśnić.

(...)

Po pierwsze, do czasu przeprowadzenia, a właściwie do czasu podjęcia decyzji, że wybory się nie odbędą, nie było możliwe określenie zakresu przedmiotowego i finansowego tej umowy, w związku z czym nie dało się określić przedmiotu umowy tak, aby mogła być ona skutecznie zawarta. Po drugie, tak jak już wspominałem tutaj, na koncie ministerstwa nie zostały... Na konto ministerstwa nie zostały przekazane środki niezbędne do tego, aby ta umowa mogła być zawarta, a zawarcie umowy bez zabezpieczenia środków byłoby naruszeniem dyscypliny finansów

publicznych. Występowałem o te środki, ale ze względu na krótki czas te środki... Ta decyzja nie została podjęta o przekazaniu tych środków. I po trzecie wreszcie, o tym również informowaliśmy Najwyższą Izbę Kontroli w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, były nam przekazywane – nam, czyli ministerstwu – wątpliwości Prokuratury Generalnej w zakresie możliwości zawarcia tej umowy przed wejściem w życie ustawy, czyli przed 9 maja, a 9 maja, kiedy ustawa weszła w życie... Po pierwsze, w dalszym ciągu nie były dwa pierwsze warunki spełnione, a po trzecie, sprawa stała się o tyle już bezprzedmiotowa, że wiadomo było, że wybory się nie odbędą. 9 maja ta wiedza już była. Wkrótce zresztą – w ciągu kilku dni, z tego, co pamiętam – została również podjęta... podjęto postępowanie mające na celu unieważnienie tej decyzji pana premiera, więc znikała również podstawa prawna”. [wyróżnienia własne].

Znamienne jest to, że ówczesny Minister AP dostrzegał przeszkodę prawną w odniesieniu do zawarcia umowy z PP SA przed wejściem w życie ustawy dotyczącej wyborów korespondencyjnych, ale z drugiej strony wydatkowanie środków finansowych w tym samym czasie przez spółkę, wobec której sprawował uprawnienia właścicielskie, nie zrodziło po stronie tego organu żadnych wątpliwości.

Konfrontując zeznania byłego Ministra AP z byłymi członkami Zarządu Poczty Polskiej SA oraz zgromadzoną przez Komisję Śledczą dokumentacją, nie sposób uznać, że stanowisko byłego Ministra AP Jacka Sasina jest prawidłowe.

W dniu 17 kwietnia 2020 r. Minister poinformował PP SA o gotowości zawarcia umowy. W tamtym okresie nie widział więc żadnych przeciwwskazań prawnych do zawarcia umowy. Co więcej, jak wynika z zeznań byłego Prezesa PP SA Minister AP nie informował PP SA o swoich wątpliwościach czy zastrzeżeniach związanych z zawarciem umowy, jednocześnie zapewniając Spółkę, że umowa zostanie zawarta.

Po przedstawieniu przez PP SA kalkulacji kosztów brak było przeciwwskazań do określenia przedmiotowo istotnych elementów umowy, tym bardziej że umowa mogłaby zostać w przyszłości aneksowana.

Decyzja Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020 wprost wskazywała, że: *finansowanie realizacji polecenia obejmować będzie koszty poniesione przez Poczta Polska SA (...) w związku z realizacją polecenia i nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez ww. ministra z Poczta Polska SA.*

Posłużenie się w ww. decyzji spójnikiem koniunkcji „oraz” oznacza, że finansowanie realizacji polecenia z części budżetowej będzie mogło nastąpić w przypadku, w którym zostanie zawarta umowa.

W tym kontekście nie można pominąć błędnej analizy prawnej przedstawionej przez Biuro Prawne i Nadzoru Właścicielskiego (opinia przekazana w formie e-mailowej w dniu 18 kwietnia 2020 r. Prezesowi PP SA), w której wskazano, że na skutek nowelizacji art. 11 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 (nowelizacja art. 11 ww. ustawy weszła w życie 18 kwietnia 2020 r.) *zawarcie umowy nie jest obligatoryjne*.

Zeznania złożone przed Komisją przez byłego Ministra AP potwierdzają, że minister Jacek Sasin nie dostrzegał ryzyka związanego z brakiem możliwości finansowania realizacji polecenia zawartego w decyzji Prezesa RM w sytuacji, w której: (i) nie została zawarta umowa z Poczta Polska SA; (ii) wszczęto przez Prezesa RM postępowanie dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. Jak zeznał minister Jacek Sasin: *sprawa stała się o tyle już bezprzedmiotowa, że wiadomo było, że wybory się nie odbędą. 9 maja ta wiedza już była. Wkrótce zresztą – w ciągu kilku dni, z tego, co pamiętam – została również podjęta... podjęto postępowanie mające na celu unieważnienie tej decyzji pana premiera, więc zniknęła również podstawa prawna*.

(vide: zawiadomienie z dnia 15 maja 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020(3),

Nawet gdyby przyjąć, że zadania objęte poleceniami Prezesa RM są wykonywane na podstawie decyzji bez umowy (tj. iż na podstawie samej decyzji może nastąpić finansowanie poniesionych kosztów), co nie jest oceną poprawną, to ewentualne stwierdzenie wygaśnięcia decyzji pozbawiłoby PP SA możliwości ubiegania się o finansowanie (zwrot) poniesionych kosztów.

W ocenie Komisji PP SA po wydaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020 powinna zgodnie z rekomendacjami zawartymi w opinii prawnej z 23 kwietnia 2020 r., sporządzonej w Biurze Prawnym i Nadzoru Właścicielskiego PP SA: (i) przeprowadzić analizę zasadności zaskarżenia decyzji; (ii) wystąpić na podstawie art. 113 § 2 k.p.a. z wnioskiem o wyjaśnienie treści decyzji, zanim doszło do wydatkowania przez PP SA jakichkolwiek środków i zaciągania zobowiązań.

Poczta Polska SA dopiero 20 sierpnia 2020 r. (a zatem 4 miesiące po otrzymaniu decyzji) wystąpiła do Prezesa RM z wnioskiem o wyjaśnienie treści decyzji – w zakresie wątpliwości związanych z właściwością podmiotu zobowiązanego do zwrotu poniesionych przez spółkę kosztów z uwagi na niezawarcie przez Ministra AP umowy z PP SA. Wniosek o wyjaśnienie decyzji został złożony przez pełnomocnika adw. Krzysztofa Wąsowskiego, który był: (i) współautorem sporządzonej dla PP SA opinii prawnej dot. zadań i obowiązków nałożonych na spółkę decyzją Prezesa RM; (ii) autorem sporządzonej 16 kwietnia 2020 r. dla KPRM ekspertyzy prawnej dot. możliwości wydania przez Prezesa RM, na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i ust. 3 ustawy antycovidowej, poleceń PP SA oraz PWPW SA.

(vide: opinia prawna z dnia 22 kwietnia 2020 r. w przedmiocie zadań i obowiązków Poczty Polskiej SA wynikających z Decyzji Prezesa Rady Ministrów z dn. 16 kwietnia 2020 r. oraz odpowiedzialności Zarządu Spółki, w szczególności na gruncie k.s.h. oraz odpowiedzialności karnej).

Należy uznać, że jest to sytuacja głęboko niecodzienna i rodząca pytania o możliwy konflikt interesów. Niezrozumiałym dla Komisji jest, dlaczego zarząd PP SA zaangażował do zaopiniowania możliwości wykonania decyzji BPRM.4820.2.3.2020 dokładnie tego samego doradcę prawnego, co KPRM – w sytuacji, w której jednym z punktów spornych pomiędzy PP SA a KPRM mogła być kwestia prawidłowości i ważności decyzji Prezesa RM z 16 kwietnia 2020 r.

Ponadto w ocenie Komisji istniały uzasadnione podstawy merytoryczne do zaskarżenia samej decyzji, tym bardziej że wraz ze skargą do sądu administracyjnego mógł zostać złożony wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czego zarząd PP SA zaniechał, w ocenie Komisji, bezzasadnie.

XIV. OCENA DZIAŁAŃ PWPW SA W PROCESIE PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

Prezes RM decyzją z dnia 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.4.2020 nałożył na Ministra SWiA obowiązek zawarcia umowy z PWPW SA, w związku z poleceniem wydrukowania odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP w 2020 r.

W dniu 17 kwietnia 2020 r.¹²⁹ Prezes Zarządu PWPW SA poinformował MSWiA o sposobie przygotowań do realizacji zadań określonych w decyzji Prezesa RM BPRM.4820.2.4.2020 oraz przedstawił szacowane koszty związane z ich realizacją (vide: pismo PWPW SA do Ministra SWiA z dnia 17 kwietnia 2020 r., znak Z-0132-0133/20/MB).

Następnie w dniu 21 kwietnia 2020 r. PWPW SA za pośrednictwem korespondencji e-mailowej przekazało do MSWiA projekt umowy. Jak wynika z treści e-maila, PWPW SA miało pełną świadomość obowiązku zawarcia z ministrem umowy: *przesyłam draft umowy zlecenia, które winno zostać zawarte pomiędzy MSWiA a PWPW, w wykonaniu decyzji/polecenia wydanego przez P. Premiera*” (vide: wiadomość e-mail Macieja Biernata z dnia 21 kwietnia 2020 r. do sekretariatu MSWiA wraz z załącznikiem).

Projekt umowy dotyczył 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 oraz dostarczenia ich w odpowiedniej formie do podmiotów wskazanych przez PP SA.

Projekt umowy przewidywał, że: wynagrodzenie PWPW SA z tytułu poniesionych kosztów w związku z wykonaniem umowy zostało ustalone na kwotę nieprzekraczającą 11 000 000 zł brutto (słownie: jedenaście milionów złotych brutto). Dodatkowo wskazano, że ww. kwota może ulec zmianie – zwiększeniu lub zmniejszeniu po zakończeniu wszystkich zleconych czynności.

Ze zgromadzonych przez Komisję dokumentów wynika, że MSWiA nie zleciło przygotowania ekspertyz prawnych dotyczących decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.4.2020. oraz przedstawionego przez PWPW SA projektu umowy.

Minister SWiA Mariusz Kamiński podczas przesłuchania przed Komisją wskazał na następujące powody niezawarcia umowy z PWPW SA:

¹²⁹ Znak: Z-0132-0133/20/MB

Zamierzałem podpisać umowę. Decyzja premiera nie obligowała mnie co do daty i terminu. Państwowa... Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych... zarząd tej spółki wiedział i miał moje zapewnienie, że ta umowa w odpowiednim momencie zostanie podpisana po poniesieniu konkretnych kosztów. Istotą umowy, jaką miałem zawrzeć z PWPW, jest zwrócenie kosztów poniesionych w związku z przygotowaniem do wyborów prezydenta naszego kraju. (...) Dlatego, że żeby podpisać tę umowę, po pierwsze, trzeba wiedzieć, jakie są koszty, a po drugie, mieć przygotowaną pozycję w budżecie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na pokrycie kosztów wyborczych. Ja takiej pozycji nie miałem. Byłem po rozmowie z premierem i uzgodniliśmy, że w momencie, kiedy będą jasne koszty, jakie poniosło PWPW w związku z przygotowaniem do wyborów, wówczas zwrócę się do pana premiera czy ministra finansów o przesunięcie z odpowiednich rezerw środków na pokrycie. Więc aby podpisać umowę, po pierwsze, musiałem mieć zabezpieczone środki w budżecie – i miałem też zapowiedź pana premiera, że takie środki będą – ale żeby zwrócić się o te środki konkretne na pokrycie tych kosztów, musiałem wiedzieć, jakie to są koszty. (...)

(vide: zeznania Mariusza Kamińskiego)

Minister MSWiA powinien podjąć formalne działania na rzecz zabezpieczenia środków na sfinansowanie przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym. Minister nie dochował należytej staranności w tym zakresie.

Nie można również zgodzić się z tym, że umowa mogła zostać podpisana dopiero po poniesieniu konkretnych kosztów. Przesłany przez PWPW SA projekt umowy zawierał postanowienia, które określały koszty związane z realizacją decyzji Prezesa RM (umowa określała maksymalną kwotę).

Warto w tym miejscu skonfrontować zeznania byłego ministra MSWiA z zeznaniami: (i) Macieja Biernata, byłego Prezesa Zarządu PWPW SA w latach 2018–2023; (ii) Wiktora Klimiuka, byłego Członka Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz byłego Członka Rady Nadzorczej PWPW SA; (iii) Piotra Ciompy, byłego Członka Rady Nadzorczej PWPW SA oraz byłego Wiceprezesa Zarządu do spraw finansowych PWPW SA.

Świadek Maciej Biernat zeznał przed Komisją:

Nie, decyzja obligowała nas do działania, nie do zawarcia umowy. Wręcz przeciwnie... Znacząco, do przygotowania jej zawarcia – ministerstwo. Wiadomo, że nam też zależało na pewnym czasie i organizacji. Przygotowaliśmy projekt, który, tak jak pani słusznie zauważyła, został wysłany do ministerstwa 21 kwietnia, mając świadomość, że on będzie tam ileś procedowany. Jednak uzgodnienia wewnątrzresortowe z pewnie departamentami prawnymi też chwilę zajmą. My, ponieważ działaliśmy w oparciu o zgodę co do zasady naszych działań i decyzję premiera, realizowaliśmy to działanie po zaakceptowaniu warunków z MAP. Dochodzenie później umowy –

nazwę to w ten sposób – mogło być bezzasadne ze względu na umowę... rodzaj umowy nienazwanej między pocztą a PWPW jako zlecenie dostawy konkretnego zamówienia pod konkretne adresy – dwa, bodajże – konfekcjonujących podmiotów. I jakby w tę stronę też ministerstwo to interpretowało. [wyróżnienie własne]

(vide: zeznania Macieja Biernata)

Z kolei świadek Wiktor Klimiuk na pytanie, czy jego zdaniem obowiązek zawarcia umowy został wyłączony poprzez stosunek prawny, jaki zaistniał pomiędzy Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych SA i Poczta Polska SA, zeznał:

To znaczy, powiem tak, bazowałem w dużej mierze na opinii zarządu, który taką opinię przedstawił. Trudno mi powiedzieć. To znaczy, powiem tak, niezależnie od tego, czy koniec końców, że tak powiem, był to właściwy stosunek prawny czy też nie, no to PWPW tak czy inaczej musiało tego dokonać, bo zobowiązywała do tego decyzja premiera. Czy właściwie PWPW zinterpretowało to pismo poczty – to znaczy zlecenie Poczty Polskiej na dostawy – że dotyczy to też druku, trudno powiedzieć. Sądzę, że raczej tak, ale mówię, tutaj mogą być pewne wątpliwości prawne. Natomiast niezależnie od tego, jeżeliby się okazało, że nie była to wystarczająca podstawa, to w sytuacji, kiedy już poinformowano ministra, że nie jest potrzebna ta umowa, to i tak musiało PWPW to zrobić na podstawie bezpośrednio rozporządzenia, tak, decyzji premiera.

(vide: zeznania Wiktora Klimiuka).

W tej kwestii istotne są również zeznania Piotra Ciompy¹³⁰:

Zresztą tutaj dodam, że decyzja premiera nie wymagała konieczności umowy do realizacji zadania. (...) Tam jest kilka niewielkich różnic, ale istotnych... znaczy, takich z pozoru drobnych. Natomiast ja mogę rozwinąć ten jeszcze wątek umowy podpisanej, niepodpisanej, tak, bo to jest pytanie o podstawę prawną działania i wydawania też pieniędzy. I ja muszę powiedzieć, że decyzja premiera była bardzo ogólna. I ona musiała być bardzo ogólna, nie mogła dotyczyć szczegółów. Tymczasem my do tego, żeby podjąć działania, tak samo jak poczta, potrzebowaliśmy więcej szczegółów, których notabene żaden... ani premier, ani żaden z ministrów tej wiedzy nie mieli. I wiem, że na spotkaniu dyrektorów, telekonferencji dyrektorów PWPW i poczty, ustalono, że powinniśmy zawrzeć taką umowę. Taka umowa... nawet projekt tej umowy został opracowany. Ostatecznie nie zyskał on akceptacji poczty, która postanowiła dać... złożyć nam zamówienie zwane w jego treści zleceniem. Dlaczego mynie podpisaliśmy tej... chociaż zrealizowaliśmy i zawarliśmy tę umowę? Dlatego że był spór co do ilości kart, dlatego że poczta szacowała, że na tę rezerwę techniczną (...).

¹³⁰ Posiedzenie nr 16 Komisji Śledczej z dnia 19 marca 2024 r.

Następnie na pytanie poseł Magdaleny Filiks: *Czy pan poinformował pana ministra Kamińskiego, że odmawia podpisania umowy, którą zlecił do podpisania pan premier Mateusz Morawiecki?* świadek Piotr Ciompa odpowiedział:

Ja mu powiedziałem, że podpisywanie tej umowy jest w mojej opinii bezprzedmiotowe. I to też przyjął do wiadomości. To się mieściło w decyzji premiera, która przewiduje, że jeżeli spółka nie ma tej woli podpisania umowy, to i tak decyzja ma być wykonana, nawet bezumownie.

(vide: zeznania Piotra Ciompy)

Warto również zaznaczyć, że były Prezes Zarządu PWPW SA w e-mailu z dnia 17 kwietnia 2020 r. zatytułowanym: *pismo MSWiA 17 kwietnia druk kart przez PWPW.pdf*, skierowanym do Członków Zarządu PWPW SA, wskazał, że otrzymał telefoniczną informację od ministra Szefernackera, że po spotkaniu w MAP potwierdzony został budżet z rezerwy MSWiA na realizację zadania związanego z drukiem kart. Treść tego e-maila wskazuje jednoznacznie, że PWPW SA miało świadomość, że finansowanie polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nastąpi na podstawie zawartej z Ministrem SWiA umowy. Zdaniem Komisji przywołana powyżej wiadomość e-mailowa przeczy zeznaniom Mariusza Kamińskiego, wedle których brak zarezerwowania pozycji w budżecie MSWiA stanowił jedną z przyczyn niepodpisania umowy z PWPW SA.

Komisja zauważa, że sam minister MSWiA Mariusz Kamiński, zeznając przed Komisją, nie wskazał stosunku prawnego łączącego PWPW SA oraz PP SA jako powodu, dla którego umowa z PWPW SA nie została zawarta.

Brak jest podstaw do uznania, że stosunek prawny pomiędzy PP SA a PWPW SA mógł zwolnić Ministra MSWiA z obowiązku wykonania polecenia Prezesa RM (obowiązek zawarcia umowy z PWPW SA) wskazanego w decyzji z 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.4.2020.

Wynika to z:

1. podstaw prawnych decyzji (art. 11 ust. 2a, ust. 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. 374, 567 i 568), które wprost wskazywały, że Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy oraz że wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 i 2a ww. ustawy, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez wyznaczonego ministra;
2. treści samej decyzji, która wyznaczała ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z PWPW SA oraz wskazywała,

że finansowanie realizacji decyzji nastąpi na podstawie umowy zawartej przez ministra z PWPW SA.

W kontekście stosunku prawnego pomiędzy PP SA a PWPW SA zaznaczyć należy, że:

1. zamówienie datowane jest na 20 kwietnia 2020 r. i zostało przesłane przez PP SA do PWPW SA;
2. zamówienie nie zostało popisanane przez PWPW SA;
3. jako przedmiot zlecenia wskazano dostarczenie przez PWPW SA elementów wchodzących w skład pakietu wyborczego;
4. wskazano miejsce dostarczenia materiałów i harmonogram ich dostarczenia;
5. wskazano, że wynagrodzenie z tytułu wykonania zlecenia rozliczy PWPW SA ze Skarbem Państwa;
6. w zamówieniu nie wskazano wysokości wynagrodzenia.

Powyższe zamówienie zostało poprzedzone uzgadnianiem treści „umowy współpracy” pomiędzy stronami, która również formalnie nie została podpisana.

Zdaniem Komisji istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące przedmiotu omawianego zamówienia i tego, czy stosunek prawny pomiędzy PP SA a PWPW SA formalnie istniał.

Fakt wystąpienia wątpliwości dotyczących przedmiotu zamówienia potwierdził podczas zeznań były Członek Rady Nadzorczej PWPW SA – Wiktor Klimiuk:

Czy właściwie PWPW zinterpretowało to pismo poczty – to znaczy zlecenie Poczty Polskiej na dostawy – że dotyczy to też druku, trudno powiedzieć. Sądzę, że raczej tak, ale mówię, tutaj mogą być pewne wątpliwości prawne.

(vide: zeznania Wiktorii Klimiuka)

W kontekście oceny, czy faktycznie doszło do zawarcia umowy, istotne są zeznania Członka Zarządu PWPW SA Piotra Ciompy, które potwierdzają, że PP SA oraz PWPW SA nie uzgodniły elementów przedmiotowo istotnych umowy, tj. wynagrodzenia oraz ilości kart.: *Dlaczego my nie podpisaliśmy tej... chociaż zrealizowaliśmy i zawarliśmy tę umowę? Dlatego że był spór co do ilości kart, dlatego że poczta szacowała, że na tę rezerwę techniczną, technologiczną potrzebuje około 10%, czyli trzech milionów. Mynatomiast wiedzieliśmy... Z tego, co sobie przypominam z korespondencji z ministrem Szczepiński. I wiedzieliśmy też, ile jest uprawnionych – z PKW – osób uprawnionych. Było to 29,7 mln, chyba tam z jakimś hakiem. Uznaliśmy, że ta rezerwa jest zbyt duża i nie chcieliśmy się podpisać pod tak dużą rezerwę, bo to mogłoby budzić wątpliwości, tak. U nas oceniono to, że to jest mniej.*

(vide: zeznania Piotra Ciompy)

Uznać należy, że skoro PWPW SA miało wątpliwości natury prawnej dotyczące interpretacji zamówienia PP SA, to tym bardziej kwestie te powinny zostać rozstrzygnięte w formie umowy podpisanej przez obydwie strony stosunku cywilnoprawnego.

Co również istotne, negatywne konsekwencje i wątpliwości związane z niepodpisaniem umowy PWPW SA z ministrem MSWiA dostrzegał również sam Członek Zarządu PWPW SA – Piotr Ciompa.

Skonfrontowanie jego zeznań złożonych podczas przesłuchania na posiedzeniu Komisji z jego pismem z dnia 29 maja 2020 r. skierowanym do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA pozwala stwierdzić, że niewywiązanie się z obowiązku zawarcia umowy rodziło istotne wątpliwości prawne oraz wywoływało negatywne konsekwencje dla Spółki. (vide: pismo Członka Zarządu PWPW SA z dnia 29 maja 2020 r. do Dyrektora Departamentu Budżetu MSWiA, Z-0132-01/2020/PC).

W powyżej przywołanym piśmie wskazano, że Spółka zamierza wystawić fakturę dokumentującą zlecenie, jednakże jej zdaniem *zachodzi poważna wątpliwość, czy wskazanie MSWiA jako płatnika nie jest uwarunkowane zawarciem umowy, a ponieważ taka nie została zawarta, adresatem faktury nie powinien być inny podmiot (np. KPRM, Ministerstwo Finansów lub Prokuratoria Generalna RP)*¹³¹.

W ocenie Komisji PWPW SA po otrzymaniu decyzji Prezesa RM powinna przeprowadzić analizę zasadności zaskarżenia decyzji oraz niezwłocznie wystąpić na podstawie art. 113 § 2 k.p.a. z wnioskiem o wyjaśnienie treści decyzji. Działan tych bezpodstawnie w ocenie Komisji zaniechał Zarząd PWPW SA.

¹³¹ W piśmie wyraźnie podkreślono fragment decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia dot. finansowania realizacji polecenia na podstawie umowy zawartej z ministrem.

XV. KOSZTY PONIESIONE W ZWIĄZKU Z ORGANIZACJĄ WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO

1. Poczta Polska SA

Z zebranego materiału dowodowego wynika, że PP SA nie była w stanie samodzielnie zrealizować działań, które zostały na nią nałożone poleceniem Prezesa RM w decyzji BPRM.4820.2.3.2020. W związku z brakiem możliwości samodzielnego wykonania polecenia Prezesa RM PP SA zawarła szereg umów związanych z przygotowaniem wyborów na Prezydenta RP z podwykonawcami.

PP SA przed 16 kwietnia 2020 r. zawarła jedną umowę na zakup worków foliowych. Następnie PP SA zawarła 5 umów z podwykonawcami, które dotyczyły:

1. usługi skompletowania pakietów wyborczych: (koperta na pakiet wyborczy, koperta zwrotna, koperta na kartę do głosowania oraz wykonane przez PWPW SA karta do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie);
2. zakupu materiałów do zabezpieczenia procesu zbierania i transportowania pakietów wyborczych;
3. zakupu kaset KL 2;
4. zakupu worków foliowych.

Dodatkowo PP SA poniosła koszty ogólnozakładowe, koszty związane z wypłatą nadgodzin dla pracowników oraz koszty magazynowania pakietów wyborczych.

Jak wynika z pisma Zarządu PP SA skierowanego do Ministra AP w dniu 11 maja 2020 r., na dzień 10 maja 2020 r. łączna wartość kosztów poniesionych przez Poczta Polska SA wynosiła 71.423.437 zł. (vide: pisma Zarządu PP SA do Ministra AP z dnia 11 maja 2020 r., znak: PRZ.110.2020.)

W dniu 12 czerwca 2020 r. PP SA wystawiła fakturę VAT nr F03734_P00204 na Ministerstwo Finansów na łączną kwotę brutto 71.860 607,91 zł.

W dniu 9 października 2020 r. na podstawie wprowadzonego art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia PP SA wystąpiła z wnioskiem do KBW o przyznanie rekompensaty w związku z realizacją zadań określonych w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 w kwocie 70.297.306,46 zł.

W dniu 31 grudnia 2020 r. KBW wypłaciło PP SA rekompensatę w kwocie 53.205.344,65 zł (wypłacona rekompensata była niższa o 17 091 961,81 zł od kwoty wskazanej we wniosku o przyznanie rekompensaty).

PP SA po otrzymaniu rekompensaty wielokrotnie wzywała KBW do zawarcia dodatkowej umowy: (i) zwiększającej kwotę przyznanej rekompensaty o kwotę podatku VAT; (ii) w związku z zasadnie poniesionymi kosztami niszczenia pakietów wyborczych a przychodem z odsprzedaży odpadów.

KBW nie podzieliło stanowiska PP SA, w konsekwencji czego PP SA skierowało sprawę na drogę sądową.

2. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA

PWPW SA powierzyła druk zabezpieczonych kart do głosowania, oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego podwykonawcy. PWPW SA zawarła w dniu 18 kwietnia 2020 r. umowę z podwykonawcą, która następnie 23 kwietnia 2020 r. została aneksowana – zmniejszono liczbę zleconych pakietów wyborczych, co w konsekwencji doprowadziło do zmniejszenia wysokości wynagrodzenia.

Wydatki PWPW SA związane z realizacją polecenia Prezesa RM zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 obejmowały druk pakietów wyborczych, usługi przygotowania i dostarczania żywności, usługi noclegowe dla pracowników PWPW SA oraz usługę dostawy, wykonania, uruchomienia wraz z konfiguracją systemu nadzoru wizyjnego w związku z produkcją pakietów wyborczych.

PWPW SA w związku z zakresem prac objętych realizacją decyzji Prezesa RM w piśmie skierowanym do KBW wskazywała również na poniesione koszty związane m.in. z wykonaniem projektów graficznych, nadzorem jakościowym, nadzorem bezpieczeństwa, nadzorem operacyjnym czy ochroną transportów druku.

PWPW SA w fakturze z dnia 29 maja 2020 r. nr N05SF00121 wystawionej na Ministerstwo Finansów domagało się zapłaty 4.646.838,16 zł brutto.

Po znowelizowaniu przepisów ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w dniu 9 października 2020 r. PWPW SA złożyło do KBW wnioski o przyznanie rekompensaty w związku z realizacją polecenia zawartego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

W dniu 28 grudnia 2020 r. PWPW SA podpisała umowę z KBW, na podstawie której otrzymała rekompensatę w wysokości 3.245.061,51 zł (rekompensata nie obejmowała kwoty podatku VAT).

W związku z nieotrzymaniem rekompensaty w pełnej kwocie PWPW SA zobligowana była do zapłaty 746 364,15 zł tytułem podatku VAT.

W październiku 2023 r. PWPW SA pozwało solidarnie PP SA oraz KBW, domagając się zasądzenia kwoty 746 364,15 zł tytułem odszkodowania.

3. Łączne koszty organizacji wyborów korespondencyjnych poniesione przez PWPW SA oraz PP SA

PWPW SA w piśmie z dnia 5 listopada 2020 r. skierowanym do KBW wskazała, że łączna wartość poniesionych kosztów związanych z organizacją wyborów korespondencyjnych wyniosła: 3.418.150 zł netto (4.204.325,65 zł brutto – kwota z VAT).

Na kwotę kosztów netto składały się następujące wartości:

koszty bezpośrednie – 3.245.061,52 zł;

narzut kosztów ogólnego zarządu – 25.289,32 zł;

koszt zaangażowania kapitału w kwocie 147.193,10 zł.

(vide: pismo PWPW do KBW z dnia 5 listopada 2020 r., znak Z-0132-04/2020/PC).

PP SA w piśmie z dnia 9 października 2020 r. skierowanym do KBW wskazała, że na dzień składania wniosku o rekompensatę poniosła wydatki w kwocie 70.297.306,46 zł brutto. (vide: pismo PP SA do KBW z dnia 9 października 2020 r., znak WZF.26/BPNW.20/2020).

Powyżej zaprezentowana kwota obejmowała m.in. koszty związane z: zakupem urn, usługami transportowymi, usługami pakietowania, nadgodzinami pracowników, kosztami przechowania materiałów przygotowanych w celu przeprowadzenia wyborów.

Dodatkowo PP SA poniosła koszty związane z niszczeniem pakietów wyborczych. W świetle pisma PP SA z dnia 9 listopada 2021 r. skierowanego do KBW PP SA poniosła koszty zniszczenia materiałów w wysokości 1.547.183,27 zł brutto – kwota pomniejszona o przychody z odsprzedaży odpadów (vide: pismo PP SA do KBW z dnia 9 listopada 2021 r., znak PRZ/260/2021).

Na koszt niszczenia pakietów wyborczych składały się: koszty związane z: magazynowaniem pakietów do zniszczenia, załadunkiem pakietów do transportu, transportem pakietów do zniszczenia, niszczeniem dokumentów, narzutem kosztów ogólnych.

Zakładając, że wskazywane przez spółki w pismach kierowanych do KBW kwoty dot. poniesionych kosztów zostały przedstawione zgodnie z stanem rzeczywistym, to szacowana łączna kwota kosztów organizacji wyborów przez PWPW SA oraz PP SA wyniosła 76 048 815,38 zł.

4. Refinansowanie poniesionych kosztów

Możliwość uzyskania rekompensaty na pokrycie kosztów poniesionych w związku z wyborami na Prezydenta RP przez PP SA oraz PWPW SA na gruncie ustawowym mógł teoretycznie umożliwić wprowadzony 1 września 2020 r. art. 117a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹³² dodany przez art. 22 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 ustaniu¹³³.

Do czasu nowelizacji ww. ustawy PP SA oraz PWPW SA w związku z brakiem zawarcia umów, odpowiednio przez Ministra AP oraz Ministra SWiA, miały rzeczywisty problem z uzyskaniem pokrycia poniesionych kosztów w związku z realizacją poleceń określonych w decyzjach Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. a nawet z ustaleniem właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa, który miałby te koszty zwrócić.

PP SA 12 czerwca 2020 r. wystawiła fakturę na kwotę brutto 71 860 607,91 zł na Ministerstwo Finansów (Ministerstwo Finansów w odpowiedzi uznało, że jest podmiotem niewłaściwym do uregulowania płatności).

PWPW SA: (i) zwróciła się pismem z dnia 29 maja 2020 r. do MSWiA o wskazanie *statio fisci* Skarbu Państwa, który miałby być adresatem faktury dokumentującym zlecenie; (ii) przesłała do Ministra Finansów faktury na łączną kwotę 4.646.838,16 zł brutto (Ministerstwo Finansów w odpowiedzi uznało, że jest podmiotem niewłaściwym do uregulowania płatności).

Brak wywiązania się przez Ministra AP oraz Ministra SWiA z ciążących na nich obowiązków związanych z zawarciem umów stanowił realną przeszkodę w ubieganiu się przez Spółki o zwrot poniesionych kosztów.

Dopiero 1 września 2020 r. ustawodawca zdecydował się stworzyć podstawę prawną do zwrotu środków i naprawiającą zaniechania ministrów AP i SWiA (wprowadzenie art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia).

Podkreślić należy, że ministrowie, nie zawierając umów, narazili PP SA oraz PWPW SA na realne ryzyko poniesienia straty finansowej. Dopóki nie wprowadzono przepisu umożliwiającego

¹³² Dz. U. poz. 695 z późn. zm.

¹³³ Dz. U. poz. 1493

otrzymanie rekompensaty (na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów związanych bezpośrednio z realizacją polecenia) istniało realne ryzyko braku otrzymania zwrotu poniesionych kosztów.

Zgodnie z art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia podmioty, które prowadziły działania w sprawie organizacji wyborów korespondencyjnych, mogły wystąpić o zwrot zasadnie poniesionych środków. W ocenie Komisji wydatkowanie środków przez PP SA oraz PWPW SA pomimo braku zawarcia umowy z – odpowiednio – MAP oraz MSWiA, a także, pomimo że decyzje Prezesa RM z 16 kwietnia 2020 r. nie podlegały wykonaniu, było działaniem nie tylko lekkomyślnym, ale i nieuzasadnionym. Tym samym nie można uznać, aby został spełniony warunek „zasadności” wydatkowania środków, a co za tym idzie art. 117a ww. ustawy nie znajdował zastosowania.

W tym kontekście podjęcie przez RM uchwały nr 182/2020 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie przyznania Szefowi KBW z ogólnej rezerwy budżetowej środków finansowych z przeznaczeniem na sfinansowanie jednorazowej rekompensaty podmiotom, które zrealizowały polecenie Prezesa RM związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, a także zmieniającej ją uchwały nr 198/2020 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r., zmieniającej uchwałę nr 182/2020 Rady Ministrów, było działaniem nieuzasadnionym i niezgodnym z prawem. W ocenie Komisji Rada Ministrów powinna rozważyć uchylenie obydwu uchwał i podjęcie działań nakierowanych na stwierdzenie nieważności decyzji KBW o przyznaniu rekompensat oraz na zwrot niezasadnie wydatkowanych środków publicznych.

Niezasadnie podjęte uchwały stały się podstawą zapłaty przez KBW PP SA oraz PWPW SA kwoty netto poniesionych przez te podmioty kosztów związanych z wyborami korespondencyjnymi.

Ciąg decyzyjny działań w sprawie wyborów korespondencyjnych został zapoczątkowany dwiema decyzjami Prezesa RM z 16 kwietnia 2020 r., które zostały wydane bez podstawy prawnej, co w przypadku decyzji skierowanej do PP SA zostało potwierdzone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. utrzymanym wyrokiem NSA z dnia 28 czerwca 2024 r.

Decyzje te nie stwarzały samodzielnej podstawy do podjęcia działań w przedmiocie organizacji wyborów korespondencyjnych, konieczne było zawarcie w tym zakresie umów: PP SA z Ministrem AP, PWPW SA z Ministrem SWiA. Umowy takie nie zostały zawarte.

Jednocześnie decyzje Prezesa RM mogły podlegać wykonaniu, jeśli ich adresaci odmówiliby zawarcia umowy. Minister AP, mimo wielokrotnych zapewnień, nie przedstawił PP SA takiej umowy. To nie PP SA i nie PWPW SA odmówiły zawarcia umów. Decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. nie podlegały zatem natychmiastowemu wykonaniu przez adresatów decyzji – PP SA i PWPW SA.

Ponadto adresaci obydwu decyzji, mimo takiego prawa, nie zdecydowali się na zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego.

Mimo to rozpoczęli wydatkowanie środków, pomimo że nie istniała podstawa prawna dla takiego wydatkowania, wobec czego nie mieli gwarancji, że środki te zostaną kiedykolwiek zwrócone. I rzeczywiście, po rezygnacji ówczesnych rządzących z wyborów korespondencyjnych podmioty te miały problem z rozliczeniem wydatkowanych środków. Podmioty publiczne odmawiały takiego zwrotu, co było oczywiste, wobec braku podstawy prawnej zarówno do wydatkowania tych środków, jak i ich kompensacji ze środków publicznych.

Uwzględniając te wszystkie okoliczności, w ocenie Komisji zarządy PP SA oraz PWPW SA podjęły nieuzasadnione ryzyko gospodarcze, narażając te spółki na niepowetowaną szkodę majątkową wielkich rozmiarów.

Dopiero po wejściu w życie art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia została wykreowana podstawa prawna do realizacji takiego przesunięcia środków publicznych, aby umożliwić tego rodzaju zwrot. Innymi słowy, ustawodawca stworzył warunki dla sfinansowania ze środków publicznych strat wymienionych spółek Skarbu Państwa, spowodowanych nieuzasadnionymi, niemieszczącymi się w granicach uzasadnionego ryzyka gospodarczego decyzjami zarządów tych spółek.

Mimo wprowadzenia art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w ocenie Komisji nie zaistniała podstawa do dokonania zwrotu poniesionych kosztów ze środków publicznych, bowiem nie były to „zasadnie” poniesione koszty w rozumieniu tego przepisu, zwłaszcza wobec wydatkowania środków bez umowy i mimo tego, że decyzje Premiera nie podlegały wykonaniu.

Niezależnie od tego, nawet gdyby uznać, że art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia mógł być podstawą zwrotu środków, to należało go prawdopodobnie uznać za niedozwoloną pomoc publiczną.

Członkowie zarządów PP SA oraz PWPW SA nie podjęli żadnych działań w celu zaskarżenia decyzji Prezesa RM. Jednocześnie zdecydowali się rozpocząć ponoszenie kosztów organizacji wyborów korespondencyjnych, pomimo że decyzje Premiera nie podlegały wykonaniu, a nie doszło do zawarcia umów z MAP i MSWiA. Doprowadziło to w kwietniu 2020 r. do powstania w obydwu podmiotach szkód wielkich rozmiarów, ponieważ w stanie prawnym obowiązującym do 1 września 2020 r. brak było jakiegokolwiek podstawy prawnej (wobec niezawarcia umów) do zwrotu obydwu spółkom poniesionych wydatków. Dopiero wejście w życie art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia dało wątpliwą, w ocenie Komisji, podstawę do zwrotu tych

środków ze środków publicznych, co w znacznej części nastąpiło po podjęciu w grudniu 2020 r. stosownych uchwał przez Radę Ministrów. Skutku tego nie można uznawać jednak za normalne następstwo decyzji podejmowanych przez zarządy tych spółek w kwietniu 2020 r. (zwłaszcza że w kwietniu 2020 r. nie można było przewidzieć wprowadzenia przez ustawodawcę art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia). Tym samym zwrotu środków w oparciu o art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia nie można uwzględniać przy ocenie działań zarządów obydwu spółek w kwietniu 2020 r., zwłaszcza co do faktu, że działania te stanowiły działanie w ramach nieuzasadnionego ryzyka gospodarczego oraz doprowadziły w tych spółkach do powstania szkody w wielkich rozmiarach w rozumieniu art. 115 § 7a k.k., co mogło wypełniać znamiona przestępstwa wskazanego w art. 296 § 3 k.k. Faktu późniejszego naprawienia szkody nie można bowiem utożsamiać z brakiem jej wystąpienia.

Działania członków zarządu obydwu spółek, polegające na zaciąganiu zobowiązań i wydatkowaniu środków, pomimo że decyzje Prezesa RM nie podlegały wykonaniu, a umowy z odpowiednimi ministrami nie zostały zawarte (nie wskutek odmów spółek), skutkowały poniesieniem przez te spółki wydatków, które nie podlegały rekompensacie (z pewnością w stanie prawnym do 1 września 2020 r.). Oznaczało to, że wskutek wadliwych decyzji członków zarządów obydwu spółek utraciły one kwoty przewyższające próg szkody w wielkich rozmiarach. W stanie prawnym, w którym te decyzje były podejmowane, a środki były wydatkowane, członkowie zarządu owych spółek nie mieli obiektywnych podstaw, aby zakładać, że dojdzie do rekompensaty w tym zakresie. Nie mogą tej oceny zmieniać powiązania polityczne pomiędzy niektórymi członkami zarządu tych spółek a ugrupowaniem rządzącym, nie sposób bowiem było zakładać, że jest to wiarygodna, a przede wszystkim zgodna z prawem podstawa do oczekiwania, że środki te zostaną zwrócone.

To, że następnie (1 września 2020 r.) weszła w życie regulacja, która mogła stanowić podstawę rekompensaty (gdyby środki wydatkowano zasadnie, co zdaniem Komisji nie miało miejsca), nie może zmieniać oceny prawnokarnej i cywilnoprawnej działań członków zarządu obydwu spółek, bowiem w chwili czynu nie mogli oni liczyć na taką regulację. Ponadto z punktu widzenia odpowiedzialności karnej pozostaje bez znaczenia, że szkoda została następnie skompensowana niezależnie od sprawcy (tutaj poprzez wypłatę części rekompensaty przez KBW), gdyż nie jest to przypadek dobrowolnego naprawienia szkody przez samego sprawcę (art. 296 § 5 k.k.).

PP SA w związku z nieotrzymaniem rekompensaty w pełnej wysokości pozwało KBW. Również PWPW SA wystąpiło na drogę sądową, pozywając solidarnie PP SA oraz KBW. W ocenie Komisji na podstawie całokształtu okoliczności stwierdzić należy, że pierwotną przyczyną nieotrzymania przez Spółki rekompensaty uwzględniającej podatek VAT było zaniechanie zawarcia umów przez wyznaczonych przez decyzje z 16 kwietnia 2020 r. ministrów. Gdyby bowiem Minister AP oraz Minister SWiA wykonali ciążący na nich obowiązek, zarówno PP SA, jak i PWPW SA nie

musiałyby wstępować na drogę sądową z KBW. Kwestia sfinansowania poleceń określonych w decyzjach z dnia 16 kwietnia 2020 r. byłaby jednoznacznie rozstrzygnięta.

Zaniechanie Ministra SWiA doprowadziło do kuriozalnej sytuacji, w której PWPW SA pozywa solidarnie KBW oraz PP SA. Co warto zaznaczyć, obydwie Spółki poniosły bardzo wysokie koszty związane z opłatami sądowymi oraz zaangażowaniem prawników do prowadzenia wyżej opisanych postępowań sądowych.

XVI. UDOSTĘPNIANIE I PRZETWARZANIE DANYCH OSOBOWYCH

1. Żądanie przekazywania danych osobowych przez Poczta Polską SA ze spisów wyborców i z bazy PESEL oraz przetwarzanie danych osobowych

a) Ustalenia faktyczne

W okresie przygotowywania wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. administratorem danych osobowych znajdujących się w spisie wyborców były organy właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego – wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast (por. art. 26 Kodeksu wyborczego).

PP SA dwukrotnie wystąpiła z żądaniem przekazania danych za spisu wyborców, a także skierowała żądanie dotyczące wydania danych osobowych z zasobów rejestru PESEL w związku z powierzonymi jej zadaniami przez Prezesa RM związanymi z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego w 2020 r.

W dniu 23 kwietnia 2020 r. PP SA przesłała dwa żądania przekazania danych osobowych. Pierwsze, wysłane w formie wiadomości e-mail, nie zostało sygnowane jakimkolwiek podpisem. Następnie PP SA za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) przesłała wniosek (żądanie), podpisany elektronicznie przez dwóch ówczesnych Członków Zarządu PP SA – Andrzeja Bodziona i Tomasza Cicirko, do którego załączyła decyzję Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w toku prac Komisji ustalono, iż osoby posiadające wiedzę specjalistyczną, w tym Paweł Skóra, ówczesny dyrektor Pionu Informatyki i Telekomunikacji PP SA, informował Zarząd PP SA, w tym w szczególności Członka Zarządu Tomasza Jankę, o konsekwencjach sformułowania żądania w formie, w jakiej zostało ono skierowane do organów jednostek samorządu terytorialnego, po raz pierwszy w dniu 23 kwietnia 2020 r.

(vide: wiadomość e-mail z dnia 23 kwietnia 2020 r. godz. 2:26 wysłana z adresu e-mail wybory2020@poczta-polska.pl: „Wniosek Do Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów Miast”, wiadomość wysłana za pośrednictwem platformy ePUAP, zeznania Pawła Skóry, zeznania Tomasza Zdzikota)

Na pytanie: *Czy może pan mówić bardziej ludzkim językiem? Co pan... za co pan odpowiadał, jeśli chodzi o wybory korespondencyjne, w swoim pionie? Był pan dyrektorem wydziału i Pionu Informatyki świadek Paweł Skóra zeznał: za to, żeby zapewnić informatyczną obsługę wyborów korespondencyjnych.*

Dalej, na pytanie: *Czy pan wykonywał wszystkie polecenia swoich przełożonych, jeśli chodzi o wybory korespondencyjne?* Paweł Skóra wyjaśnił: *Nie wszystkie. (...) Nie chciałem wysłać maili do wszystkich gmin w sprawie pozyskania spisów wyborców.*

W odpowiedzi na pytanie o okoliczności faktyczne związane z przebiegiem procesu pozyskania danych osobowych ze spisu wyborców przez PP SA świadek zeznał: *Dostałem polecenie od mojego przełożonego Tomasza Janki w imieniu zarządu, z informacją, że jest to decyzja zarządu z prośbą o wykonanie. (...) Były dwie próby jakby wysłania... Znaczy, nie próby, dwa razy wysłano komunikację w tym momencie do gmin. Pierwsza wysyłka była w formie mailowej, więc powiedziałem jakby mojemu bezpośredniemu przełożonemu, że maili się do obywateli nie wysyła z tego względu, że – czy w ogóle do gmin się nie wysyła – z tego względu, że nie jest to bezpieczna forma komunikacji oraz łatwo jest podmienić nadawcę.*

Świadek przekazał swoje wątpliwości związane z treścią i formą żądania skierowanego do organów jednostek samorządu terytorialnego swojemu przełożonemu. W odpowiedzi na pytanie: *I co przełożony? Jak przełożony zareagował, jak pan mu zwrócił uwagę, że się tak maili nie powinno wysyłać?* świadek odpowiada: *Decyzja zarządu, wykonać.*

Z przytoczonych powyżej okoliczności wynika jednoznacznie, że działania ówczesnego kierownictwa PP SA ukierunkowane były przede wszystkim na szybkie pozyskanie danych osobowych ze spisu wyborców (wiadomość e-mail kierowana do organów jednostek samorządu terytorialnego z dnia 23 kwietnia 2020 r. wysłana została o godzinie 2:26), z pominięciem jakichkolwiek reżimów bezpieczeństwa oraz zasad komunikacji (w tym statutowych zasad reprezentacji spółki). Na powyższe wskazywał między innymi personel PP SA odpowiedzialny za pion informatyki i telekomunikacji.

Dyrektor Pionu Informatyki i Telekomunikacji PP SA Paweł Skóra informował swoich przełożonych o ryzykach i swoich wątpliwościach co do takiego sposobu działania. Jak zeznał: *Tłumaczyłem, jakie są konsekwencje wysłania tego maila, przede wszystkim, jaki jest efekt komunikacyjny, i że nie da się w tym momencie jakby zweryfikować nadawcy. To jakby wskazywałem na to, że to jest ewidentnie problem jakby i nie powinno się w ten sposób wysyłać maili.*

W trakcie formułowania wiadomości e-mail z dnia 23 kwietnia 2020 r., przesłanej przez PP SA do organów właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego, pojawiły się także wątpliwości dotyczące możliwości technicznych poszczególnych jednostek samorządu. Polegały one w głównej mierze na uzasadnionym braku pewności co do korzystania przez wszystkie rzeczono organy z dostępu do Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), a tym samym ograniczonej możliwości pozyskania aktualnych danych zgromadzonych w spisie wyborców.

Świadek Paweł Skóra, składając zeznania przed Komisją, opisał reakcję Zarządu PP SA na konsekwencje wysłania niepodpisanej wiadomości e-mail w dniu 23 kwietnia 2023 r.: *I dzwoni do mnie prezes Tomasz Janka następnego dnia. No i powiedział: „No poszło tak sobie, ale teraz pójdzie lepiej, jeszcze raz trzeba wysłać”. (...) Powiedziałem, że nie, nie. Powiedziałem, że no way, to już jest wystarczające. (...) I powiedziałem, że uprawnionym podmiotem do wysyłki... Najlepiej to zrobić po prostu przez ePUAP, bo mamy przynajmniej wtedy jakby potwierdzenie, natomiast są pewne ryzyka – nie wszystkie jakby gminy i tam jednostki... ”.*

Opisując okoliczności skierowania drugiego żądania zeznania, świadek zeznał: *Zapadła decyzja, żeby wysłać to przez ePUAP – znowu decyzja zarządu. Ja napisałem, że jakby nie wykonam, ale że będziemy wspierać.*

Jak ustaliła Komisja, dopiero kategoryczny sprzeciw Pawła Skóry co do sposobu formułowania i skierowania wniosku o udostępnienie spisów wyborców gromadzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego spowodował refleksję kierownictwa PP SA co do sposobu działania w materii pozyskania i przetwarzania danych osobowych.

W ocenie Komisji zeznania świadka Pawła Skóry dowodzą bagatelizowania zadania przez osoby odpowiedzialne za prawidłową realizację powierzonego PP SA, w tym rangi procesu, jakim było pozyskanie i przetwarzanie danych osobowych obywateli RP.

Co więcej, Komisja zwraca uwagę na skrajnie krótki, a wręcz abstrakcyjny termin, w jakim operator pocztowy, w tym przypadku PP SA, miał pozyskać, przetworzyć i implementować do własnego systemu informatycznego dane osobowe obywateli uprawnionych do głosowania podczas planowanych na dzień 10 maja 2020 r. wyborów Prezydenta RP. Jak bowiem wynika z zeznań świadków, w tym Przemysława Sypniewskiego (Członka Zarządu PP SA do dnia 3 kwietnia 2020 r.) oraz Pawła Skóry, wszystkie działania operatora wykonywane były pod presją czasu i w terminach, które nie gwarantowały skuteczności, a przede wszystkim nie dawały gwarancji przeprowadzenia wyborów w określonych ustawowo terminach.

Zapytany o wskazanie konkretnych wątpliwości związanych z udziałem PP SA w procesie przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP Prezes PP SA Przemysław Sypniewski zeznał: *Jeśli chodzi o ten pierwszy etap, to trzy główne zarzuty. Pierwszy, że nikt z Poczta Polską nie konsultował zapisów ustawy ani sposobu tej ustawy z 27 marca. Drugi zarzut. No i to... To był główny zarzut, tak, że nikt na ten temat nie chciał z pocztą rozmawiać. I drugi zarzut to w momencie, kiedy dowiedziałem się, że także te wybory mają objąć wszystkich wyborców, także nikt nie chciał podjąć rozmowy merytorycznej, przynajmniej ze mną na tym etapie. I trzeci... I to były te dwa główne zarzuty do momentu, w którym byłem prezesem. Później jak przestałem być prezesem i analizowałem to z zewnątrz, to powiedziałbym, że te zarzuty sprowadzają się do tego, co powiedziałem o warunkach, kiedy by można takie wybory korespondencyjne i w jaki sposób*

przeprowadzić. Czyli że... Zauważyłem, że nie ma zgody sił politycznych na przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym, że w zasadzie Państwowa Komisja Wyborcza jest wyłączona z tego procesu. I uważałem, że to jest także zbyt krótki czas na to, żeby te wybory w trybie korespondencyjnym w ten sposób przeprowadzić. Przynajmniej do 10 maja w moim przekonaniu było to niemożliwe i mogę powiedzieć, proszę państwa, że niezależnie od tego wszystkiego, co się później działo, tych wyborów w tym terminie nie dało się zrobić. Tak uważam do dzisiaj i wtedy także tak uważałem.

Świadek wskazał tym samym, iż nieprawidłowości dotyczące działań poleconych do wykonania PP SA dotyczyły okresu poprzedzającego przekazanie kompetencji organizacyjnych PP SA (brak prowadzonych konsultacji przez organy administracji rządowej z PP SA), a ponadto wskazywał na brak możliwości terminowej realizacji powierzonych zadań.

Konsekwencją pośpiechu organizacyjnego był fakt, iż na dzień 5 maja 2020 r. PP SA uzyskała dane osobowe zalegające w spisach wyborców 429 z 2477 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 17,32% wszystkich zasobów spisu wyborców. Tak znikomy odsetek pozyskanych w tym trybie danych osobowych mógł być spowodowany także licznymi wątpliwościami co do podstawy prawnej działania PP SA, które podnoszone były przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a także działaniami Delegatur KBW, które wprost uprzedzały o zachowaniu bezpieczeństwa w przypadku otrzymania wiadomości e-mail kierowanej do nich przez PP SA.

(vide: wiadomość e-mail Tomasz Janka do Jarosław Gromadziński z dnia 05 maja 2020 r., „Zestawienie przesłanych danych ze spisów wyborców 05.05.2020”, wiadomość e-mail Delegatura KBW Szymon Kopka z dnia 23 kwietnia 2020 r.).

W toku prac Komisji ustalono również, że istniały wątpliwości co do samej możliwości wykorzystania danych osobowych pozyskanych przez PP SA i ich przydatności w procesie organizacji wyborów Prezydenta RP w 2020 r. Abstrahując od tego, że jedynie niewielka część jednostek samorządu terytorialnego zdecydowała się przekazać dane będące w ich zasobach, to ponadto konieczna była walidacja danych osobowych ze spisu wyborców i z rejestru PESEL, bowiem dane zawarte w rejestrze PESEL nie zawierały informacji o aktualnym miejscu zamieszkania wyborców, a co za tym idzie nie było możliwości ustalenia właściwego adresu do doręczenia pakietu wyborczego.

Jak zeznał Paweł Skóra: *Natomiast procedura była taka, że pozyskiwane są dane ze spisów wyborców, łączone w jedną dużą bazę, na podstawie tego następuje redystrybucja, zasilanie w tym momencie aplikacji „Mobilny listonosz” w celu w tym momencie określenia, gdzie i jak mają być pakiety rozdyskrebowane. No i jeżeliby nie było danych na przykład, nie wiem, dla jakiejś gminy, to wtedy potencjalnie można by było pozyskać w tym momencie dane PESEL, ale to wymagałoby odpowiednich jakby regulacji prawnych, czy w ten sposób można jakby dostarczyć, bo główna*

obawa była taka, że, nie wiem, połowa gmin nie dostarczy tych spisów, no i co wtedy jakby z punktu widzenia Poczty Polskiej.

Z powyższego wynika, iż w celu stworzenia bazy danych osobowych, która miała być wykorzystana w procesie przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym, PP SA uznała za konieczne pozyskanie danych osobowych ze spisu wyborców (będącego w zasobach właściwych miejscowo organów jednostek samorządu terytorialnego) oraz z rejestru PESEL prowadzonego przez Ministra Cyfryzacji.

Powyższe, według założeń PP SA, miało gwarantować kompletność stworzonej w tym trybie bazy danych osobowych umożliwiającej prawidłowe doręczenie przygotowanych pakietów wyborczych. Jak jednak wynika z informacji uzyskanych od świadka Pawła Skóry, już na etapie pozyskania niekompletnej bazy danych osobowych ze spisu wyborców niemożliwym było zapewnienie skutecznego doręczenia przygotowanych pakietów wyborczych, gdyż pozyskana baza danych osobowych z rejestru PESEL nie zawierała aktualnych danych adresowych, miejsca zamieszkania uprawnionych do głosowania wyborców.

W toku prac Komisji ustalono także, iż w związku z wszczęciem przez Prezesa RM procedury dotyczącej wygaśnięcia decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020 na podstawie zawiadomienia Prezesa RM doręczonego PP SA w dniu 15 maja 2020 r. PP SA podjęła czynności związane z wdrożeniem działań polegających na trwałym usunięciu danych ze spisów wyborców otrzymanych od wójtów/burmistrzów/prezydentów miast.

(vide: zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2020 r., znak: BPRM.4820.2.3.2020(3), raport końcowy z prac Zespołu ds. trwałego usunięcia danych otrzymanych od wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w ramach czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z dnia 14 lipca 2020 r., znak: BKZB.DAP.0183.2.2020, zeznania Pawła Skóry, zeznania Przemysława Sypniewskiego)

b) Wnioski

Jako podstawę prawną do uzyskania przedmiotowych danych osobowych PP SA wskazała art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, zgodnie z którym: *Operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, po złożeniu przez siebie wniosku w formie elektronicznej, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Dane,*

o których mowa w zdaniu pierwszym, przekazywane są operatorowi wyznaczonemu, w formie elektronicznej, w terminie nie dłuższym niż 2 dni robocze od dnia otrzymania wniosku. Operator wyznaczony uprawniony jest do przetwarzania danych wyłącznie w celu, w jakim otrzymał te dane.

W ocenie Komisji Zarząd PP SA nie dostrzegał uchybień na etapie przygotowania, pozyskania i gromadzenia danych osobowych potencjalnych wyborców. Jak wynikało z obowiązujących wówczas przepisów prawa, nie istniała bowiem możliwość przekazania kompetencji należących do PKW w kwestii organizacji wyborów powszechnych na podstawie decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020.

Istotną kwestią wydaje się także fakt powołania się przez ustawodawcę w ustawie o szczególnych instrumentach wsparcia na zadania związane z organizacją wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego na zasadach określonych w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Ustawa określająca zasady przeprowadzenia wyborów weszła w życie w dniu 9 maja 2020 r., a tym samym dyspozycja zawarta w ustawie o szczególnych instrumentach wsparcia była bezprzedmiotowa do czasu wejścia w życie ww. ustawy.

Nie sposób bowiem w zupełnej separacji analizować zakresu i celu ww. ustaw, skoro jedna z nich określa zasady przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, a druga ma stanowić podstawę prawną dla PP SA do pozyskania danych osobowych niezbędnych właśnie w procesie przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP.

Wydaje się oczywistym i spójnym logicznie stwierdzenie, że brak jest legalnego celu, dla którego dane osobowe z właściwego rejestru miałyby być przekazane PP SA – do momentu wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów. Dalej zwrócić należy uwagę, że celu pozyskania danych ustawodawca nie ograniczył do zadań związanych z organizacją wyborów, a wręcz rozszerzył kompetencje również na inne obowiązki nałożone na operatora przez administrację rządową. W przypadku tak sformułowanego przepisu ustawy próżno szukać jakiegokolwiek korelacji pomiędzy zasadnością pozyskania danych osobowych, a celem, który można by uznać za pozostający w sferze materii podjętej w ramach ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia.

W tym miejscu podnieść należy pogląd odnoszący się do otwartego katalogu rejestrów danych osobowych, co do których zastosowanie może mieć art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia. Co prawda w pierwszym zdaniu ww. przepisu wprost wskazany jest rejestr PESEL, co umożliwia jego oczywistą identyfikację, natomiast dalej ustawodawca wskazuje na inny spis lub rejestr determinowany jedynie faktem pozostawania w dyspozycji organów administracji publicznej.

Nawet literalna wykładania omawianego przepisu pozwala na powzięcie wiedzy o potencjalnej możliwości nadużyć dokonywanych na kanwie możliwie szerokiej interpretacji tej podstawy prawnej. Ponadto formułowanie tak nieprecyzyjnych zadań, dalekich w swej treści od skonkretyzowanego działania mającego na celu przeprowadzenie wyborów powszechnych, zdaje się nie odzwierciedlać ustawowego celu.

Nie wydaje się, aby w związku z powyższym powstała konieczność argumentacji dotyczącej wrażliwości danych znajdujących się w poszczególnych rejestrach będących w dyspozycji konkretnych organów administracji publicznej, bowiem przedmiotowa kwestia zdaje się wykraczać poza materię będącą przedmiotem prac Komisji.

Zwrócenia szczególnej uwagi wymaga przede wszystkim treść pierwszego wniosku skierowanego przez PP SA. Przedmiotowy wniosek, zgodnie z zasadami reprezentacji spółki, powinien być opatrzony podpisem osób uprawnionych do jej reprezentowania. Biorąc pod uwagę szeroko prezentowane wówczas stanowisko samorządowców, jak też treść zeznań składanych przez osoby wezwane w toku prac Komisji jednoznacznie stwierdzić należy, że sytuację, z którą w dniu doręczenia korespondencji musieli zmierzyć się wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast, uznać należy za bezprecedensową.

Nie bez związku jest również fakt, że w toku prac Komisji ustalono, iż osoby posiadające wiedzę specjalistyczną informowały Zarząd PP SA, w tym w szczególności Członka Zarządu Tomasza Jankę, o konsekwencjach sformułowania żądania w formie bez podpisu. Komisja krytycznie ocenia fakt całkowitego zmarginalizowania nieprawidłowości sygnalizowanych przez osoby posiadające niezbędną w tym przedmiocie wiedzę, w szczególności Komisja ma tu na względzie świadka Pawła Skórę, który zapytany: *A dlaczego pan tej decyzji nie wykonał, polecenia nie wykonał?* zeznał: *Nie wysłał się maili do... Nie wysłał się mailem takiej komunikacji, gdyż nie można potwierdzić nadawcy. Mogę w każdej chwili powiedzieć, że wysyłanie maila w tym momencie z adresu wiąże się z tym, że każdy może podmienić w tym momencie adres nadawcy, jeżeli mail nie jest podpisany podpisem kwalifikowanym lub w jakiś sposób zautoryzowany, to nie można potwierdzić, że jakby ten mail jest wiarygodny.*

Na marginesie zauważyć należy, że kwestię tak kluczową i oczywistą, ponadto wynikającą z ogólnych zasad reprezentowania spółki, jak podpis osoby uprawnionej pod pismem zawierającym jakiekolwiek żądanie należy uznać za kardynalne uchybienie podstawowych zasad formalnych i prawnych.

Komisja nie zgadza się z wyjaśnieniami sprowadzającymi ww. uchybienie wyłącznie do charakteru technicznego, bowiem fakt ten może wynikać z obawy ówczesnego Zarządu PP SA co do podstawy prawnej działań podjętych w celu uzyskania danych osobowych pochodzących ze spisów

wyborców prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym ich ewentualnej penalizacji.

Argumentacji tej nie obala także kolejny wysłany i podpisany przez dwóch Członków Zarządu wnioszek. W toku prac Komisji nie ustalono, czy przesłanie niepodpisanej wiadomości e-mail do organów jednostek samorządu terytorialnego wynikało z obawy Członków Zarządu PP SA o konsekwencje związane z brakiem podstawy prawnej żądania, czy też było efektem błędu formalnego, który został poprawiony dnia następnego.

Przywołania wymaga również uzasadnienie wyroku Sądu Rejonowego w Wągrowcu z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt II K 461/21 jednego z wójtów/ burmistrzów/ prezydentów miast, który udostępnił dane osobowe ze spisu wyborców na żądanie PP SA: *Nawet przy zastosowaniu najbardziej przychylnych Poczcie Polskiej wyznaczonemu metod wykładni art. 99 u.s.i.w. (wątpliwych z punktu widzenia metodyki wykładni), nie można przyjąć, że wydanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej z dnia 16 kwietnia 2020 r. znak BPRM.4820.2.3.2020, polecającej realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym (dalej także „decyzja Prezesa RM”) spowodowało zaktualizowanie się przesłanek określonych w tym przepisie i obowiązek udostępnienia danych. Decyzja administracyjna w dniu jej wydania (16 kwietnia 2020 r.) była niewykonalna i jej niewykonalność ma charakter trwały w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 K.p.a., ponieważ poleciła ona adresatowi decyzji wykonanie zadania publicznego, do którego adresat decyzji nie posiadał kompetencji ustawowych. Decyzja Prezesa RM została wydana z rażącym naruszeniem prawa, albowiem w dacie wydania decyzji organ wydający nie dysponował podstawą prawną do wydania polecenia przygotowania do organizowania wyborów prezydenckich w powszechnym trybie korespondencyjnym. Nadto, treść polecenia zobowiązała do przejścia kompetencji zastrzeżonych na rzecz innych organów władzy publicznej, tj. organów wymienionych w Kodeksie wyborczym jako organów właściwych do przygotowania wyborów Prezydenta RP, co powoduje, że decyzja rażąco naruszyła prawo i była niewykonalna w chwili jej wydania (przesłanka do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, przewidziana w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.)¹³⁴.*

W kontekście powyższego przywołania wymaga również art. 5 ust. 1 lit. b RODO, zgodnie z którym: *Dane osobowe muszą być b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub*

¹³⁴ Wyrok Sądu Rejonowego w Wągrowcu II Wydział Karny z dnia 3 marca 2022 r., sygn. akt II K 461/21.

historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami („ograniczenie celu”)¹³⁵.

W doktrynie prawa prezentowany jest pogląd, iż: *Zbieranie danych osobowych powinno się odbywać w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach (art. 5 ust. 1 lit. b RODO). Jednocześnie dalsze przetwarzanie danych – po ich zebraniu – nie może następować niezgodnie z celem, dla którego dane zostały zebrane (zasada ograniczenia celu przetwarzania danych osobowych). Stąd w istocie zasada celowości przetwarzania danych składa się z dwóch zasad: oznaczoneści celu i nakazu wykorzystania danych zgodnie z celem (P. Drobek, w: RODO, s. 330). Co do zasady o celu zbierania danych osobowych decyduje administrator danych – elementem składającym się na definicję administratora jest bowiem między innymi decydowanie o celach przetwarzania danych. Jednakże, jak podkreśla się w nauce prawa, jeżeli administrator danych jest podmiotem publicznym, wówczas cele przetwarzania danych osobowych wyznaczane są każdorazowo przepisami przyznającymi kompetencje do przetwarzania danych (A. Drozd, Ustawa, s. 150). Jeżeli więc podmiot ze sfery prawa publicznego zbiera dane osobowe dla realizacji celów wskazanych w przepisach przyznających mu kompetencję do przetwarzania tych danych, należy uznać, że spełnia zarówno warunek przetwarzania danych osobowych dla celów zgodnych z prawem, jak i dla celów oznaczonych. Zbierając natomiast dane osobowe bezpośrednio od osób, których dane dotyczą, administrator danych osobowych, w tym należący do sfery prawa publicznego, ma obowiązek zakomunikować cel zbierania danych osobom, których dane dotyczą¹³⁶.*

W tożsamym tonie przywołać należy również stanowisko doktryny przedstawione w komentarzu do art. 5 RODO: *Cel, dla realizacji którego dane są gromadzone, powinien być konkretny i wyraźny. Oznacza to, że nie może mieć on charakteru abstrakcyjnego i powinien być łatwy do rozpoznania. Niezgodne z omawianym wymogiem byłoby np. zbieranie danych dla realizacji bliżej nieoznaczonych celów (np. stwierdzenie „przetwarzanie danych dla ważnych celów administratora” bez sprecyzowania, o jakie konkretne cele chodzi), jak również gromadzenie danych bez wskazania celu, z nastawieniem, że kiedyś dane mogą się przydać. W motywie 39 preambuły wyjaśniono, że „konkretne cele przetwarzania danych osobowych powinny być wyraźne, uzasadnione i określone w momencie ich zbierania”. Cel przetwarzania danych należy*

¹³⁵ Art. 5 ust.1 lit. b Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

¹³⁶ P. Litwinski (red.), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (w:) P. Litwinski (red.) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe.

*oznaczyć w sposób możliwie jak najbardziej precyzyjny, przy gromadzeniu danych powinny być podane wszystkie cele jednostkowe, do których administrator zamierza wykorzystywać dane*¹³⁷.

Koniecznym wydaje się zwrócenie uwagi na cel udostępnienia danych zawarty w art. 5 ust. 1 lit. b RODO. W odniesieniu do powyższych rozważań określenie celu jako działania związane z organizacją wyborów Prezydenta RP obiektywnie spełniałoby przesłanki do uzasadnienia żądania udostępnienia danych osobowych, z zachowaniem zaimplementowanych do polskiego systemu prawnego przepisów RODO. Jednakże na skutek braku obowiązywania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów w dacie skierowania wniosku o udostępnienie danych ze spisu wyborców cel, w jakim dane osobowe wyborców miały być wykorzystane, uznać należy za nieistniejący do momentu wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Wskazać także należy, iż jak wynika z art. 25 RODO: *W przypadku zbierania danych osobowych nie od osoby, której one dotyczą, administrator danych jest obowiązany poinformować tę osobę, bezpośrednio po utrwaleniu zebranych danych*¹³⁸.

Co za tym idzie, jeżeli danych osobowych nie pozyskano od osoby, której dane dotyczą, na administratorze danych osobowych, któremu zostały udostępnione dane osobowe, spoczywa obowiązek informacyjny wynikający z art. 14 RODO.

Ciążący na administratorze danych obowiązek informacyjny zobowiązuje administratora danych osobowych do udzielenia osobie, której dane dotyczą informacji zawartych w art. 14. pkt 1 oraz pkt 2 RODO:

1. Administrator danych osobowych, jak wynika z art. 14 RODO, *„Jeżeli danych osobowych nie pozyskano od osoby, której dane dotyczą, administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące informacje:*

- a) swoją tożsamość i dane kontaktowe oraz, gdy ma to zastosowanie, tożsamość i dane kontaktowe swojego przedstawiciela;*
- b) gdy ma to zastosowanie – dane kontaktowe inspektora ochrony danych;*
- c) cele przetwarzania, do których mają posłużyć dane osobowe, oraz podstawę prawną przetwarzania;*
- d) kategorie odnośnych danych osobowych;*
- e) informacje o odbiorcach danych osobowych lub o kategoriach odbiorców, jeżeli istnieją.*

¹³⁷ P. Fajgielski (w:) Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (w:) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2022, art. 5.

¹³⁸ Art. 25 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

2. Poza informacjami, o których mowa w ust. 1, administrator podaje osobie, której dane dotyczą, następujące informacje niezbędne do zapewnienia rzetelności i przejrzystości przetwarzania wobec osoby, której dane dotyczą:

a) okres, przez który dane osobowe będą przechowywane, a gdy nie jest to możliwe, kryteria ustalania tego okresu;

b) jeżeli przetwarzanie odbywa się na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) – prawnie uzasadnione interesy realizowane przez administratora lub przez stronę trzecią;

c) informacje o prawie do żądania od administratora dostępu do danych osobowych dotyczących osoby, której dane dotyczą, ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania oraz o prawie do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, a także o prawie do przenoszenia danych¹³⁹.

Ponadto jak wynika z art. 14 ust. 4 RODO: *Jeżeli administrator planuje dalej przetwarzać dane osobowe w celu innym niż cel, w którym te dane zostały pozyskane, przed takim dalszym przetwarzaniem informuje on osobę, której dane dotyczą, o tym innym celu oraz udziela jej wszelkich innych stosownych informacji, o których mowa w ust. 2.*

Istotnym jest również okres, w jakim administrator danych osobowych zobowiązany jest do spełnienia obowiązku informacyjnego, gdyż jak wynika z art. 14 ust. 3 lit. a) RODO, administrator danych osobowych zobowiązany jest spełnić obowiązek informacyjny w rozsądnym terminie po pozyskaniu danych osobowych – najpóźniej w ciągu miesiąca – mając na uwadze konkretne okoliczności przetwarzania danych osobowych.

Zauważyć należy, iż powyższy obowiązek informacyjny wynikający z art. 14 RODO nie miałby zastosowania wyłącznie w sytuacji, gdyby pomiędzy podmiotami została sporządzona umowa powierzenia danych osobowych. Jednakże istotna w miejscu tym jest różnica pomiędzy udostępnieniem danych osobowych a powierzeniem danych osobowych.

Powierzenie danych osobowych odbywa się na podstawie umowy powierzenia, a podmiot, któremu zostały powierzone dane osobowe, ma prawo przetwarzać je wyłącznie w sposób i zakresie wskazanym przez powierzającego dane osobowe, co zostaje zawarte w umowie powierzenia.

Udostępnienie danych osobowych określa art. 4 pkt 2, pkt 7 oraz pkt 8 RODO, co oznacza, iż udostępnienie danych osobowych następuje na rzecz innego administratora – podmiotu, który samodzielnie będzie decydować o celach i sposobach przetwarzania pozyskanych danych osobowych.

¹³⁹ Art. 14 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, iż przekazywanie danych przez organy jednostek samorządu terytorialnego do PP SA stanowiło udostępnienie danych osobowych. W konsekwencji, na administratorze danych osobowych, który wszedł w ich posiadanie, ciążył obowiązek informacyjny. Co za tym idzie, każdy obywatel, którego dane zostały przekazane do PP SA, w czasie nie dłuższym niż miesiąc winien otrzymać informację o udostępnieniu jego danych, zawierające informacje określone w art. 14 RODO.

Już na etapie czynności technicznych podejmowanych przez PP SA celem pozyskania danych osobowych ze spisu wyborców oraz rejestru PESEL dyrektor Pionu Informatyki i Telekomunikacji PP SA Paweł Skóra był świadomy, iż działania te są oparte wyłącznie o projekt ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia.

W ocenie Komisji organy władzy były w pełni świadome nieprawidłowości w ww. procesie przekazywania danych osobowych, skoro Sejm RP w dniu 1 grudnia 2022 r. uchwalił ustawę o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Zgodnie z art. 1 ww. ustawy: *Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, o czyn popełniony w czasie obowiązywania stanu epidemii w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657, 2280 i 2674), polegający na udostępnianiu operatorowi pocztowemu będącemu operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), spisu wyborców w związku z zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r. wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁴⁰.

Komisja zwraca uwagę, że po dniu 10 maja 2020 r. doszło do wszczęcia i procedowania szeregu postępowań będących skutkiem skierowania zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez podmioty, które udostępniły dane osobowe ze spisu wyborców na rzecz PP SA. Jednakże przepisy ww. ustawy dały możliwość umorzenia wszczętych postępowań oraz zatarcie skazania prawomocnych orzeczeń wydanych w przedmiocie udostępnienia operatorowi pocztowemu spisu wyborców w związku z wyborami Prezydenta RP zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r.

Należy wskazać, iż niezależnie od podjętej decyzji w kwestii udostępniania danych ze spisu wyborców PP SA osoby reprezentujące organy jednostek samorządu terytorialnego nie są obarczone ryzykiem pociągnięcia do odpowiedzialności za działania ujęte w treści art. 1 ustawy

¹⁴⁰ Art. 1 ustawy z dnia 01 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Dz. U. z 2022 r. poz. 2698

o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

Powołania wymaga również stanowisko doktryny, zgodnie z którym: *Należy uzupełnić, że w ramach przygotowania do przeprowadzenia wyborów „kopertowych” część samorządowców przekazała dane wyborców Poczcie Polskiej SA z siedzibą w Warszawie, co stało się podstawą do wyroków stwierdzających o przekroczeniu przez nich uprawnień (tak m.in. SO w Poznaniu podtrzymał wyrok uznający przekroczenie prawa przez wójta gminy W. wydany przez SR w Wągrowcu, który przekazał dane wyborców w niedoszłych wyborach kopertowych w 2020 r. (wyr. SO w Poznaniu z 28.7.2022 r., IV Ka 550/22, niepubl.). Na marginesie należy dodać, że obecnie skazany złożył prośbę o ulaskawienie). Reakcją ustawodawcy na powyższe była ustawa z 1.12.2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2698). Zgodnie z jej treścią nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, o czyn popełniony w czasie obowiązywania stanu epidemii polegający na przekazaniu operatorowi pocztowemu spisu wyborców w związku z zarządzonymi na dzień 10.5.2020 r. wyborami Prezydenta RP (art. 1). Co więcej, stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy orzeczone prawomocnie za te czyny kary, środki karne, środki kompensacyjne oraz środki związane z poddaniem sprawcy próbie, niewykonane w całości lub w części, nie podlegają wykonaniu. Nie podlegają również wykonaniu orzeczone prawomocnie nieuiszczone w całości lub w części koszty postępowania. Dodatkowo skazania za te czyny ulegają zatarciu z mocy prawa, a wpis o skazaniu i warunkowym umorzeniu postępowania o te czyny usuwa się z Krajowego Rejestru Karnego. Ustalenia powyższych okoliczności dokonuje sąd, który wydał wyrok w pierwszej instancji, z urzędu albo na wniosek prokuratora. Na postanowienie w tym przedmiocie przysługuje zażalenie, a koszty i opłaty związane z wykonaniem ustawy ponosi Skarb Państwa¹⁴¹.*

Cel przyjętej ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. jasno wskazuje, iż działania podjęte na podstawie decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020 jawiły się jako podejmowane bez podstawy prawnej, w szczególności polegające na udostępnieniu danych osobowych ze spisu wyborców.

Powyższe potwierdza w całej rozciągłości wnioski wynikające z powyżej wskazanej analizy prawnej o tym, że działania PP SA podjęte w związku z realizacją decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020 w zakresie pozyskania danych osobowych ze spisu wyborców były bezprawne.

¹⁴¹ B. Banaszak, Kodeks wyborczy. Komentarz, Wyd. 4, Warszawa 2023.

2. Ocena działań Ministra Cyfryzacji w zakresie udostępniania danych osobowych z bazy PESEL

a) Ustalenia faktyczne

W związku z nałożeniem na PP SA obowiązków wynikających z decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020 w dniu 20 kwietnia 2020 r., PP SA złożyła do Ministerstwa Cyfryzacji wnioszek o przekazanie do jej dyspozycji danych z rejestru PESEL obywateli polskich, którzy na dzień 10 maja 2020 r. będą dysponowali czynnym prawem wyborczym. Odpowiednio wcześniej, w dniu 16 kwietnia 2020 r., PP SA pozyskała tzw. próbkę danych z rejestru PESEL, zawierającą dane statystyczne, celem określenia możliwości technicznych w ramach agregacji, przy użyciu wewnętrznego oprogramowania PP SA.

Następnie, w dniu 22 kwietnia 2020 r., nośnik optyczny (płyta CD z właściwym i kompletnym rejestrem PESEL) został udostępniony PP SA i odebrany osobiście przez osobę wyznaczoną przez PP SA, tj. dyrektora Pionu Informatyki i Telekomunikacji PP SA Pawła Skórę. Transport nośnika optycznego zawierającego dane z rejestru PESEL został zorganizowany przy pomocy konwoju PP SA. Hasło zabezpieczające dostęp do nośnika optycznego zostało przekazane innym kanałem dostępu. Rzeczony nośnik optyczny został zdeponowany w kancelarii tajnej PP SA. Dalej, zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku prac Komisji, służby informatyczne PP SA przystąpiły do agregacji danych pozyskanych z jednostek samorządu terytorialnego z danymi z rejestru PESEL celem ich dalszego przetwarzania i przygotowania kanału dystrybucyjnego pakietów wyborczych w związku z organizacją wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym.

Jak zeznał przed Komisją świadek Paweł Skóra: *Baza była na zaszyfrowanym nośniku USB w kopercie. I została odebrana konwojem pocztowym z osobami pod bronią. Więc została odebrana... (...) Zgodnie z poleceniem mojego przełożonego ja odebrałem w tym momencie jakby ten nośnik. (...) przyjechał po mnie konwój z osobami pod bronią, zawiózł mnie do Ministerstwa Cyfryzacji. Osoba przekazała mi w kopercie zaszyfrowany nośnik bez w tym momencie jakby danych dostępowych, więc nie było możliwości w tym momencie jakby pozyskania danych z tego nośnika. Następnie przy pomocy tego konwoju bezpośrednio przywiozłem w tym momencie jakby te dane do budynku Poczty Polskiej na Rodziny Hiszpańskich i przekazałem te dane do IOD, do inspektora ochrony danych osobowych, co było potwierdzone też dokumentem. (...) Przekazuję do IOD, czyli do głównego inspektora w tym momencie ochrony danych osobowych, do pana Lecha Skowrona, co potwierdzam podpisem, on potwierdza, że w tym momencie jakby nośnik otrzymał. No i został ten nośnik jakby przekazany do niego. I teraz czekamy na decyzję ze strony... Jako Pion Informatyczny i Pion Sprzedaży czekamy na informację ze strony IOD, czy wyraża zgodę na przetwarzanie danych na tym nośniku. (...) IOD prosi o zabezpieczenie jakby informatyczne przede wszystkim infrastruktury informatycznej, tak żeby ona była właściwa. Ta infrastruktura została*

zabezpieczona, została uzgodniona specyfikacja też z biurem BKZB, czyli Biurem Kontroli i Zarządzania Bezpieczeństwem. A więc potwierdzone było, że infrastruktura nadaje się w tym momencie jakby do przetwarzania tych danych. No i ostatecznie IOD udostępnił 22 kwietnia jakby ten nośnik już służbom informatycznym.

W toku prac Komisji ustalono, że na wniosek Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 12 maja 2020 r., w związku z wszczęciem przez Prezesa Rady Ministrów procedury dotyczącej wygaśnięcia decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020 oraz na podstawie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów doręzonego PP SA w dniu 15 maja 2020 r. PP SA przystąpiła do wdrożenia działań polegających na trwałym usunięciu danych osobowych pozyskanych z rejestru PESEL. Procedurę trwałego usunięcia danych PP SA zakończyła w dniu 26 maja 2020 r., przesyłając stosowne oświadczenie do Ministra Cyfryzacji (vide: wniosek o przesłanie z rejestru PESEL z dnia 20 kwietnia 2020 r., znak D.WW-DZZ.0421.5.2020, protokół przesłuchania Pana Pawła Skóry z dnia 16 kwietnia 2024 r., pismo Ministerstwa Cyfryzacji z dnia 12 maja 2020 r., znak DZS-WZDiJU.5801.2.2020, zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020(3), protokół komisyjnego zniszczenia przez Poczta Polską SA z dnia 15 maja 2020 r., pełnomocnictwo szczególne z dnia 22 maja 2020 r. oraz oświadczenie Poczty Polskiej SA z dnia 26 maja 2020 r., oświadczenie Poczty Polskiej SA z dnia 26 maja 2020 r., zeznania Pawła Skóry).

b) Wnioski

W treści pisma przesłanego do Ministra Cyfryzacji w dniu 20 kwietnia 2020 r. PP SA uzasadniając przedmiotowy wniosek, wskazała, że: *Dane otrzymane z bazy PESEL będą połączone przez Poczta Polską SA z rejestrami wyborców z gmin i w przypadku braku wskazania przez gminy adresów, na które należy doręczyć pakiety wyborcze Poczta Polska SA będzie posilkować się danymi z bazy PESEL. Skutkiem tego połączenia będzie zbudowanie najbardziej aktualnej bazy adresów wyborców do doręczenia pakietów wyborczych w oparciu o dane z gmin oraz bazy PESEL* (vide: wniosek Poczty Polskiej SA o przesłanie z rejestru PESEL z dnia 20 kwietnia 2020 r., znak D.WW-DZZ.0421.5.2020).

W kontekście powyższego wskazać również trzeba, że w związku ze skierowaniem przez PP SA wniosku o udostępnienie danych z rejestru PESEL przed WSA w Warszawie w sprawie prowadzonej pod sygnaturą akt IV SA/Wa 1817/20¹⁴² prowadzone było postępowanie ze skargi RPO na czynności podjęte przez Ministra Cyfryzacji. W dniu 26 lutego 2021 r. w ww. sprawie WSA w Warszawie wydał wyrok, zgodnie z którym stwierdził bezskuteczność czynności polegającej na udostępnieniu PP SA przez Ministra Cyfryzacji danych osobowych z rejestru PESEL, dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska.

¹⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1817/20, CBOSA.

W związku ze złożeniem skargi kasacyjnej przez PP SA, a także skargi kasacyjnej Ministra Cyfryzacji od wyroku WSA w Warszawie w przedmiotowej sprawie stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny. Prawomocnym wyrokiem z dnia 13 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 1630/21, NSA w punkcie pierwszym oddalił skargę kasacyjną PP SA, natomiast w punkcie drugim umorzył postępowanie kasacyjne ze skargi Ministra Cyfryzacji (w związku z cofnięciem skargi)¹⁴³.

Komisja podziela stanowisko sądów administracyjnych w przedmiocie braku ustawowego uregulowania dotyczącego możliwości udostępnienia danych z rejestru PESEL wyłącznie w oparciu o treść wezwania, zawiadomienia czy też pisma skierowanego do administratora. Zdecydowanie zbyt daleko idące byłoby stwierdzenie, że sam fakt wydania przez Prezesa RM decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020 daje uprawnienie do skierowania żądania i automatycznego jego uwzględnienia jako podstawy prawnej żądania.

Minister Cyfryzacji jako administrator danych osobowych zgromadzonych w rejestrze PESEL oraz jako organ, na którym ciąży prawny obowiązek należytego wykonywania powierzonych zadań, winien dokonać własnych ustaleń i powziąć niezależną wiedzę dotyczącą zasadności wniosku skierowanego przez PP SA. Za oczywiście nieprawidłowe uznać należy poprzestanie na rozpoznaniu treści pisma przekazanego przez PP SA i wykonanie dyspozycji w nim zawartej.

Organ, jakim w tym przypadku jest Minister Cyfryzacji, z własnej inicjatywy powinien powziąć wszelkie niezbędne działania i autonomicznie ocenić cel złożonego wniosku, konsekwencje jego uwzględnienia, jak też dokonać dogłębnej analizy podstawy prawnej oraz stanu faktycznego na dzień złożenia wniosku.

W tym zakresie należy również powołać fragment uzasadnienia, zgodnie z którym: *Należy zatem kategorycznie podkreślić, iż to na Organie, zobligowanym do oceny spełnienia się hipotezy art. 99 u.s.i.w., spoczywał obowiązek autonomicznego ustalenia, w jakiej sytuacji dopuszczalne jest uznanie, iż dane, o udostępnienie których wystąpił Uczestnik, są mu potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jakkolwiek w oczywisty sposób ocena ta obejmowała również ustalenie skutków prawnych, jakie w tym zakresie mogły wynikać z wydania decyzji Prezesa RM, niemniej w ramach powyższego Organ był zobowiązany wziąć pod uwagę zarówno status tego aktu, jak i przedmiot jego regulacji. Abstrahując w tym miejscu od samego wyniku kontroli legalności ww. decyzji, dokonanej w wyroku tut. Sądu z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20 (stwierdzającej nieważność tego aktu), stwierdzić jednoznacznie należy, iż oceniając znaczenie decyzji Prezesa RM dla spełnienia się przesłanek z art. 99 u.s.i.w., Organ, związany zasadą legalizmu, miał obowiązek wziąć pod uwagę hierarchię aktów prawnych, tj. dostrzec, iż akt stosowania prawa, jakim jest decyzja administracyjna, nie*

¹⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 1630/21.

mógł w żaden sposób uzupełniać, czy też rewidować ustawowo określonego reżimu przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie zatem, iż decyzja ta mogła odnosić się do jakichkolwiek kompetencji Uczestnika, odnoszących się do przeprowadzenia wyborów znajdowałoby uzasadnienie tylko w takiej sytuacji, w której stosowne kompetencje Uczestnika, nadające mu podmiotowość w procesie wyborczym, byłyby już przewidziane w ustawodawstwie wyborczym. Kompetencji takich ww. decyzja nie mogła zatem samodzielnie wykreować¹⁴⁴.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na pismo z dnia 11 maja 2020 r., w którym to Minister Cyfryzacji udzielił odpowiedzi Prezesowi UODO na zadane przez niego pytania, w piśmie z dnia 5 maja 2020 r., wskazując między innymi (...) *Powołana powyżej decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. mieściła się zatem w dyspozycji art. 11 ust. 2 ustawy COVID. Decyzja wydana w trybie art. 11 ust. 2 ustawy COVID ma charakter konstytutywny (tworzy nowe prawa i obowiązki adresata, do którego jest skierowany) i podlegała natychmiastowemu wykonaniu* (vide: pismo Prezesa UODO do Ministra Cyfryzacji z dnia 5 maja 2020 r., znak DOL.023.868.2020.WL.OJ., pismo Ministra Cyfryzacji do Prezesa UODO z dnia 11 maja 2020 r., znak BM-WOP.073.4.20).

Powyższe wskazuje na dokonanie przez Ministra Cyfryzacji samodzielnej wykładni rozszerzającej, dotyczącej dyspozycji decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020, do przeprowadzenia której zdecydowanie nie był uprawniony.

W odniesieniu do powyższego należy również zwrócić uwagę, iż zakres czynności podjętych przez Ministra Cyfryzacji w związku z przekazaniem PP SA danych osobowych z rejestru PESEL stanowi naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych (RODO). Kluczowym jest fakt, iż na moment podejmowania przez Ministra Cyfryzacji decyzji o przekazaniu PP SA danych osobowych z rejestru PESEL nie obowiązywała ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia, a zatem brak jest możliwości uzasadnienia działania Ministerstwa Cyfryzacji na zasadzie art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia.

3. Wykonywanie obowiązków przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w związku z udostępnianiem Poczcie Polskiej SA danych osobowych z bazy PESEL i spisu wyborców

a) Ustalenia faktyczne

¹⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1817/20, opublikowany w CBOSA.

W okresie następującym bezpośrednio po fakcie, kiedy to PP SA skierowała do wójtów/burmistrzów/prezydentów miast żądanie udostępnienia danych ze spisu wyborców, do Prezesa UODO wpływały liczne pisma adresowane przez jednostki samorządu terytorialnego, a także obywateli celem uzyskania wyjaśnienia i zajęcia stanowiska w przedmiotowej kwestii.

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Prezes UODO wydał oświadczenie w sprawie pozyskiwania danych osobowych wyborców przez operatora pocztowego, tj. PP SA, zamieszczone jednocześnie na stronie internetowej Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Następnie, pismem z dnia 5 maja 2020 r. Prezes UODO zwrócił się do Ministra Cyfryzacji Pana Marka Zagórskiego z prośbą o wyjaśnienie następujących kwestii:

- 1) dla realizacji jakiego obowiązku, o którym mowa w art. 99 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 695), zostały udostępnione dane z rejestru PESEL,*
- 2) jak uzasadniono potrzebę przekazania operatorowi wyznaczonemu danych z rejestru PESEL,*
- 3) jaki był zakres danych osobowych przekazanych z rejestru PESEL, w szczególności jakich kategorii danych i jakich kategorii osób dotyczyło udostępnienie danych.*

Prezes UODO określił jednocześnie Ministrowi Cyfryzacji siedmiodniowy termin do udzielenia wyjaśnień. Jako podstawę faktyczną skierowania przedmiotowego pisma Prezes UODO wskazał między innymi wystąpienie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a także liczne sygnały wpływające do Urzędu Ochrony Danych Osobowych, dotyczące udostępnienia PP SA danych osobowych z rejestru PESEL w związku z wyborami Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym.

Pismem z dnia 11 maja 2020 r. Minister Cyfryzacji udzielił odpowiedzi Prezesowi UODO na zadane przez niego pytania, wskazując między innymi, iż podstawą prawną do przekazania na rzecz PP SA danych osobowych z rejestru PESEL jest art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, decyzja znak BPRM.4820.2.3.2020 oraz art. 11 ust. 2 ustawy COVID. Minister Cyfryzacji określił również kategorie danych, które zostały udostępnione PP SA.

Komisja ustaliła również, że Prezes UODO nie wszczął z urzędu postępowania w zakresie zbadania wątpliwości związanych z przekazaniem danych osobowych na rzecz PP SA przez jednostki samorządu terytorialnego oraz Ministra Cyfryzacji.

Ponadto Prezes UODO Jan Nowak, składając zeznania przed Komisją, wskazał na ustawową podstawę (art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia) legitymującą przekazanie przez Ministra Cyfryzacji danych osobowych znajdujących się w spisie wyborców jednostek samorządu terytorialnego oraz w rejestrze PESEL prowadzonym przez Ministra Cyfryzacji. Według Prezesa

UODO: *Poczta Polska jest absolutnie w obowiązku prawnym do przetwarzania danych. Bo na takim stanowisku stałem od początku. To tłumaczyłem i panu przewodniczącemu i cały czas państwu mówię. To znaczy, że był spełniony obowiązek prawny, czyli to się działo legalnie. W związku z czym skargi na ten organ i na to przetwarzanie nie mogły być przeze mnie uwzględnione, dlatego że były to skargi na organ, który czynił w obowiązku prawnym. Oczywiście, jeżeli przyjmujemy inne założenia, jak teraz wyrok sądu inaczej zdecydował, no to nie. Ale wtedy...*

Prezes UODO Jan Nowak zapytany: *Dzisiaj by pan wszczął (kontrolę – przyp. własny), gdyby był pan w takiej samej sytuacji? zeznał: Dzisiaj, po wyroku sądu, no to są oczywiste. (...) Wcześniej nie, dlatego że uważałem, że w obrocie prawnym była ustawa 99.*

Komisja zauważa również, że pomimo występującego problemu prawnego Prezes UODO nie zlecił opinii prawnej w przedmiocie zbadania ustawowej podstawy prawnej powierzenia danych osobowych PP SA. Jak zeznał: *Opierałem się na samodzielnym... naszej pracy, czyli urzędu, dlatego że prezes urzędu pracuje przy pomocy urzędu. I to byli pracownicy wieloletni. Niektórzy z nich przepracowali ponad 20 lat w tym urzędzie. I to są wybitni moim zdaniem znawcy zagadnień ochrony danych osobowych. (...) Ich przemyśleń, moich przemyśleń. Proszę panią, ja jestem organem i ja ponoszę odpowiedzialność i to jest moja decyzja na koniec. I teraz okazało się, że poprzedniego dnia ukazało się stanowisko, które Państwowa Komisja Wyborcza wystosowała do komisarzy wyborczych. I okazało się, że to stanowisko jest zbieżne z tym... całkowicie zbieżne z tym, które myśmy wypracowali. Z tym że oczywiście komisja kierowała to do komisarzy wyborczych i mając na względzie wyłącznie proces wyborczy. Natomiast nasze stanowisko prowadziło do tego, czy... do odpowiedzi, czy ten art. 99 i to nasze stanowisko wypełnia art. 6 ust. 1 lit. c RODO, w którym to RODO jest powiedziane, że jeżeli dany podmiot... dany administrator ma obowiązek prawny, to ma prawo przetwarzać te dane osobowe i nie pyta się obywateli, czy może ich dane przetwarzać. Tu nie ma przetwarzania tak zwanego za zgodą. Tu jest przetwarzanie administracyjne. I niejednokrotnie... I chcę powiedzieć, że niejednokrotnie poczta – wielokrotnie – przekazywała te dane, nie pytając obywateli. Przekazywała te dane... Znaczą, Ministerstwo Cyfryzacji pokazywało te dane poczcie.*

(vide: oświadczenie Prezesa UODO w sprawie pozyskiwania danych osobowych wyborców przez operatora pocztowego z dnia 24 kwietnia 2024 r., pismo Prezesa UODO do Ministra Cyfryzacji z dnia 05 maja 2020 r., znak DOL.023.868.2020.WL.OJ, pismo Ministra Cyfryzacji do Prezesa UODO z dnia 11 maja 2020 r., znak BM-WOP.073.4.20, zeznania Jana Nowaka).

b) Wnioski

W treści oświadczenia Prezesa UODO z dnia 24 kwietnia 2020 r. poruszone zostały trzy kwestie wymagające, w ocenie Prezesa UODO, odniesienia i zajęcia stanowiska.

W pierwszej kolejności Prezes UODO stanowczo podkreślał rolę PKW w procesie organizacji wyborów, powołując się przede wszystkim na art. 160 §1 Kodeksu wyborczego, określający zadania PKW. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu (obowiązującym w dacie 24 kwietnia 2020 r.): *Do zadań Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach związanych z przeprowadzaniem wyborów należy:*

- 1) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego;*
- 2) sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców.*

Jednocześnie w oświadczeniu z dnia 24 kwietnia 2020 r. Prezes UODO zdaje się w całości pomijać fakt ograniczenia roli PKW w procesie organizacji wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego. Podkreślić należy, że czynności konieczne do wykonania w ramach zorganizowania wyborów w trybie korespondencyjnym zostały na podstawie decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. w zasadzie powierzone PP SA oraz PWPW SA.

Nadto zauważyć należy, że Prezes UODO niejako błędnie interpretuje, że jego stanowisko w kwestii udostępnienia danych osobowych wyborców wydaje się pozostawać zasadniczo obok czynności zmierzających do zorganizowania wyborów Prezydenta RP, a za cel uzyskania opinii Prezesa UODO uznać należy przede wszystkim wartość merytoryczną, status Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organu mającego ściśle kompetencje w zakresie ochrony danych osobowych i ewentualne uprawnienia nadzorcze i kontrolne. Cel zasięgnięcia opinii Prezesa UODO należy postrzegać w pierwszej kolejności jako swego rodzaju opinię z zakresu wiedzy specjalistycznej. W przypadku zaistnienia okoliczności uzasadniających podjęcie działań na kanwie ustaleń poczynionych przez Prezesa UODO, wówczas Prezes UODO winien skorzystać z przysługujących mu uprawnień i przedsięwziąć działania realizujące cele niezbędne do ochrony danych osobowych.

Za błędne uznać należy ściśle utożsamianie czynności, które winien podjąć Prezes UODO, w kontekście jakichkolwiek działań mających bezpośrednio stanowić jeden z elementów organizacji wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w formie korespondencyjnej. W żadnym wypadku nie należy postrzegać Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organu zaangażowanego w proces przygotowania wyborów powszechnych, bowiem tę rolę, zgodnie z obowiązującymi przepisami, jak też stanowiskiem samego Prezesa UODO, w zakresie koordynacji procesu wyborczego należało bezspornie powierzyć PKW.

W dalszej części, uzasadniając, Prezes UODO powołał przepis art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, uznając go tym samym jako ustawową podstawę do pozyskania danych ze spisu wyborców przez PP SA.

W tym miejscu należałoby ponownie powołać przytoczoną już powyżej argumentację dotyczącą interpretacji art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, w kontekście ówczesnego braku obowiązywania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. W treści powołanego pisma Prezes UODO odnosi się bezpośrednio do faktu udostępnienia danych osobowych ze spisu wyborców, właśnie z uwagi na konieczność podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP. Nie można zatem pominąć, że wskazany cel jest zgodny z pierwszą przesłanką zawartą w treści art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia. Podkreślenia również wymaga, że Prezes UODO wskazuje, jakoby omawiania powyżej przesłanka, związana z przeprowadzeniem wyborów, nie występowała w ówczesnym stanie prawnym, a jednocześnie wskazuje podstawę do skierowania żądania o udostępnienie danych osobowych ze spisu wyborców – decyzję znak BPRM.4820.2.3.2020.

W tej kwestii podzielić należy stanowisko WSA w Warszawie, zgodnie z którym: *Nawet przy zastosowaniu najbardziej przychylnych operatorowi wyznaczonemu metod wykładni art. 99 u.s.i.w. (wątpliwych z punktu widzenia metodyki wykładni), nie można przyjąć, że wydanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej z dnia (...) kwietnia 2020 r. znak (...), polecającej Uczestnikowi realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym (dalej także „decyzja Prezesa RM”) spowodowało zaktualizowanie się przesłanek określonych w tym przepisie i obowiązek udostępnienia danych*¹⁴⁵.

Końcowo nadmienić również należy, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych: *Prezes Urzędu jest organem właściwym w sprawie ochrony danych osobowych*¹⁴⁶. Celem szerszego wskazania charakteru Prezesa UODO w kontekście jego samodzielności oraz nadrzędności w zakresie ochrony danych osobowych powołać należy stanowisko doktryny, zgodnie z którym: *Przepis ust. 5 komentowanego artykułu, mówiący o tym, że Prezes Urzędu w zakresie wykonywania swoich zadań podlega tylko ustawie, stanowi najważniejszą gwarancję niezależności organu nadzorczego. Niezależność odniesiona została w przepisie do „wykonywania swoich zadań” i oznacza, że w tym zakresie nikt nie może wydawać Prezesowi Urzędu jakichkolwiek poleceń czy instrukcji. Można pod tym względem porównać ją do niezależności sądu. Wymóg zapewnienia niezależności organu jest jednym z najważniejszych wymagań odnoszonych do organów nadzorczych, uznawany jest powszechnie za jeden z europejskich standardów ochrony danych. Niezależność organu jest wymogiem wspomnianym w art. 51, a podkreślanym szczególnie w art. 52 rozporządzenia 2016/679*¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1817/20, opublikowany w w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁴⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1000 z późn. zm.

¹⁴⁷ P. Fajgielski (w:) Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych (w:) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2022.

W ocenie Komisji Prezes UODO był organem właściwym do zajęcia stanowiska w przedmiocie jakichkolwiek wątpliwości związanych z udostępnieniem, gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych w tak szerokim zakresie, w jakim ma to miejsce w przypadku wyborów powszechnych. Nadto czynnikiem uzasadniającym konieczność wypowiedzenia się przez Prezesa UODO w przedmiotowej kwestii jest fakt powierzenia danych osobowych ze spisu wyborców i danych osobowych z rejestru PESEL podmiotowi, jakim jest PP SA, co było bezprecedensowym odstępstwem przejawiającym się w ograniczeniu roli PKW w procesie zorganizowania wyborów Prezydenta RP w 2020 roku w trybie korespondencyjnym.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 lit a) RODO: *Bez uszczerbku dla innych zadań określonych na mocy niniejszego rozporządzenia każdy organ nadzorczy na swoim terytorium: a) monitoruje i egzekwuje stosowanie niniejszego rozporządzenia*¹⁴⁸. Jak podkreśla się w doktrynie: *Bez wątpienia najważniejszym zadaniem organu nadzorczego powinno być pierwsze ze wskazanych w komentowanym przepisie zadań, tzn. monitorowanie i egzekwowanie stosowania przepisów rozporządzenia. Przez pojęcie monitorowania rozumieć można prowadzenie stałej obserwacji i kontroli procesów przetwarzania danych, natomiast egzekwowanie stosowania przepisów rozporządzenia odnosi się do korzystania z przewidzianych przepisami uprawnień, służących wykonywaniu obowiązków związanych z przetwarzaniem i ochroną danych. Działania organu, nazywane w rozporządzeniu monitorowaniem, mogą być utożsamiane z działaniami kontrolnymi, natomiast egzekwowanie stosowania przepisów można uznać za sprawowanie nadzoru. Realizację zadań nadzorczych umożliwiają uprawnienia władcze, określone w art. 58 rozporządzenia, m.in. dotyczące wydawania przez organ decyzji*¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Art. 57 ust. lit. a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

¹⁴⁹ P. Fajgielski (w:) Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (w:) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2022, art. 57.

XVII. ROLA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ W WYBORACH PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM, ORAZ WYKONYWANIE OBOWIĄZKÓW ZWIĄZANYCH Z NADZOREM NAD PRZESTRZEGANIEM PRAWA WYBORCZEGO

W dniu 7 kwietnia 2020 r. PKW wydała komunikat o komitetach wyborczych utworzonych w wyborach Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.

Informacją z dnia 9 kwietnia 2020 r. PKW ogłosiła zakończenie sprawdzania prawidłowości zgłoszeń kandydatów na urząd Prezydenta RP i rejestrację 10 kandydatów spośród 19 zgłoszonych.

W dniu 16 kwietnia 2020 r. Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych instrumentach wsparcia. Stosownie do przepisu art. 102 tej ustawy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie m.in. ustalania przez PKW wzoru karty do głosowania i zarządzania przez nią druku tych kart.

Należy zaznaczyć, że wejście w życie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia nastąpiło dopiero w dniu 18 kwietnia 2020 r. Tymczasem zarówno decyzja Prezesa RM BPRM.4820.2.3.2020, jak i decyzja BPRM.4820.2.4.2020 weszły do obrotu prawnego w dniu 16 kwietnia 2020 r. W myśl konstytucyjnej zasady praworządności i hierarchii źródeł prawa wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych organów wyborczych takich jak PKW, urzędników wyborczych i komisji wyborczych może zostać dokonane wyłącznie za pomocą aktów rangi ustawowej, a nie decyzji administracyjnych.

W związku z tym w dniu wydania przez Prezesa RM decyzji administracyjnych dalej obowiązywał art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego, w myśl którego jedynym, stałym i najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów była PKW.

Ponadto moc obowiązującą zachował wówczas również art. 294 § 1 Kodeksu wyborczego, w myśl którego wybory Prezydenta RP przeprowadzają PKW, okręgowe komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze.

Oprócz tego należy podkreślić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, oraz Naczelny Sąd Administracyjny w motywach ustnych wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt: III OSK 4524/21, wyjaśniły, że art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej nie pozwalał Prezesowi RM na działanie, które w rzeczywistości stanowiło niedopuszczalną prawnie zmianę Kodeksu wyborczego. Fakt upoważnienia organu do wydawania poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 nie był bowiem równoznaczny z upoważnieniem do zmiany prawa obowiązującego poprzez określenie

innej niż PKW osoby uprawnionej do jakichkolwiek czynności w zakresie przygotowania wyborów Prezydenta RP w drodze decyzji administracyjnej.

PKW nie podejmowało żadnych czynności w stosunku do PP SA oraz PWPW SA w związku z decyzjami Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., polecającymi im podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym (vide: zeznania świadka Sylwestra Marciniaka z dnia 3 kwietnia 2024 r.).

PKW nie podejmowało również żadnych czynności w stosunku do Prezesa RM, Ministra AP i Ministra SWiA, mimo że faktycznie pieczę nad przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego przejęły właśnie organy administracji rządowej.

Pismem z dnia 23 kwietnia 2020 r. (znak ZPOW-421-10/20) skierowanym do komisarzy wyborczych Przewodniczący PKW w imieniu Państwowej Komisji Wyborczej wyjaśnił, że art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia upoważniał operatora publicznego do żądania wydania danych ze spisów wyborców pod warunkiem, że złożył on wniosek podpisany podpisem elektronicznym przez osobę upoważnioną do jego reprezentowania wraz z kopią rozstrzygnięcia organu administracji rządowej o nałożeniu na niego obowiązku wiążącego się z koniecznością pozyskania danych ze spisu wyborców.

W dniu 23 kwietnia 2020 r. PKW poinformowała, że Przewodniczący PKW był uprawniony podpisać i przekazać pismo z dnia 23 kwietnia 2020 r.

Pismem do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP dotyczącym opinii w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów z dnia 24 kwietnia 2020 r. PKW oświadczyła, że z uwagi na charakter wykonywanych przez nią zadań ustawowych oraz to, że kwestie związane z ustaleniem sposobu przeprowadzania wyborów miały wymiar decyzji politycznych, była ona pozbawiona możliwości wypowiadania się w tego rodzaju sprawach.

Komunikatem z dnia 7 maja 2020 r. PKW oświadczyła, że podjęła wszystkie czynności związane z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP, do których była zobowiązana prawem. Wskazała ona ponadto, że z uwagi na pozbawienie jej instrumentów koniecznych do wykonywania jej obowiązków na mocy ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia była ona zmuszona poinformować wyborców, komitety wyborcze, kandydatów, administrację wyborczą oraz jednostki samorządu terytorialnego, iż nie istniała możliwość przeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja 2020 r.

W dniu 10 maja 2020 r. PKW wydała uchwałę nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta RP.

W celu rozwiązania zaistniałego problemu z nieprzeprowadzeniem głosowania w dniu 10 maja 2020 r. zastosowano instytucję z art. 293 § 1 w związku z § 3 Kodeksu wyborczego (zeznania świadka Sylwestra Marciniaka z dnia 3 kwietnia 2024 r.), chociaż w dniu 10 maja 2020 r. zarejestrowanych było 10 kandydatów w wyborach na Prezydenta RP.

Należy zauważyć, że jako podstawę prawną uchwały z dnia 10 maja 2020 r. nr 129/2020 wskazano art. 293 § 1 w związku z § 3 oraz w związku z art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

Artykuł 293 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że w przypadku wyborów, o których mowa w art. 289, głosowanie miałyby zostać przeprowadzone tylko na jednego kandydata, PKW stwierdza ten fakt w drodze uchwały, którą przekazuje Marszałkowi Sejmu, podaje do wiadomości publicznej i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego przewiduje stosowanie art. 293 § 1 odpowiednio w przypadku braku kandydatów.

Należy podkreślić, że żadna z dwóch wskazanych sytuacji nie miała miejsca w dniu 10 maja 2020 r. Zgodnie z obowiązującym wówczas kalendarzem wyborczym w wyborach Prezydenta RP zarządzonych na ten dzień głosowanie miało zostać przeprowadzone na 10 zarejestrowanych kandydatów.

Zachodzą poważne wątpliwości, czy brak faktycznej możliwości oddania głosu na przytoczonych 10 zarejestrowanych kandydatów jest tożsamy z przesłanką braku kandydatów z art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego.

Zdaniem przedstawicieli części doktryny w odniesieniu do wyborów prezydenckich zarządzonych w dniu 10 maja 2020 r. nie sposób jest mówić o wystąpieniu przesłanki z art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego. Nieprzeprowadzenie wówczas wyborów nie stanowiło wyniku braku kandydatów, ale dezorganizacji procesu wyborczego i panującego wówczas chaosu legislacyjnego¹⁵⁰.

Sprawa ta stała się przedmiotem protestu wyborczego wniesionego przez jednego z wyborców w dniu 18 maja 2020 r. Skarżący podkreślił, że z uwagi na prawidłowe zarejestrowanie więcej niż jednego kandydata nie sposób jest mówić o spełnieniu przesłanki z art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego.

¹⁵⁰ Opinia prawna w przedmiocie odpowiedzi na pytania komisji ustawodawczej Senatu RP, powstałe w związku z pracami komisji nad uchwaloną przez Sejm RP dnia 12 maja 2020 r. ustawą o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego M. Chmaj (2020)

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 17 czerwca 2020 r. (sygn. akt I NSW 50/20¹⁵¹) pozostawił ten protest bez dalszego biegu ze względu na fakt, że nie spełniał on warunków określonych w art. 321 § 1 Kodeksu wyborczego, gdyż został on wniesiony przed dniem ogłoszenia wyników wyborów Prezydenta RP.

W ocenie Komisji na aprobatę zasługuje stanowisko wyrażone w doktrynie, zgodnie z którym swym postępowaniem PKW doprowadziło *de facto* do wykreowania nowej reguły w polskim porządku prawnym pomimo braku odpowiednich kompetencji prawnych w tym zakresie.

W dniu wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. jedynym, stałym i najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzenia wyborów była PKW. To PKW – i żaden inny organ – jest odpowiedzialna za przeprowadzenie wyborów, zaś za ich obsługę odpowiedzialne jest KBW.

Prezes RM nie był uprawniony do wydania decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i BPRM.4820.2.4.2020.

Artykuł 293 § 1 i 3 Kodeksu wyborczego nie mógł zostać uznany za odpowiednie podstawy prawne dla podjęcia przez PKW uchwały nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r.

PKW utożsamiając okoliczność faktycznego braku możliwości oddania głosu na kandydata z przesłanką z art. 293 § 3 Kodeksu wyborczego, dokonała wprowadzenia do polskiego systemu prawnego nowej reguły pomimo braku kompetencji prawnych w tym zakresie.

W ocenie Komisji całokształt okoliczności faktycznych prowadzi do wniosku, że – niezależnie od zmian legislacyjnych, które następowały – PKW została sprowadzona przez administrację rządową do roli biernego obserwatora wyborów prezydenckich, zaś zarząd nad procedurą organizacji wyborów został zasadniczo przejęty przez Ministra AP¹⁵², co w ocenie Komisji PKW bezzasadnie i z naruszeniem interesu publicznego PKW zaakceptowała.

Śledząc aktywność PKW z okresu kwiecień i maj 2020 r. w kontekście tak ważnego tematu, jakim było wówczas przeprowadzenie wyborów prezydenckich, nie sposób nie zauważyć, że była to aktywność niezwykle ograniczona, biorąc pod uwagę skalę problemu. W ocenie Komisji PKW w tej kryzysowej sytuacji związanej z wyborami prezydenckimi w 2020 r. nie podjęła żadnej znaczącej aktywności, aby uniknąć sytuacji, w której wybory zarządzane na 10 maja 2020 r. mogłyby naruszać standardy demokracji, a przy tym stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia.

¹⁵¹ Legalis nr 2369680.

¹⁵² Uwagi na temat organizacji powszechnego głosowania korespondencyjnego w czasie trwania stanu epidemii M. Strzyński (2021)

Zauważyć przecież należy, że w art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego ustawodawca powierzył PKW sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. W ramach tego nadzoru w ocenie Komisji PKW w kwietniu i w maju 2020 r. w związku z nadzwyczajną sytuacją, która miała miejsce, z wyborami prezydenckimi, a w szczególności w związku z działaniami podejmowanymi przez organy administracji rządowej w związku z przygotowywaniem wyborów korespondencyjnych, w tym wydaniem przez Premiera decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., drukowaniem na potrzeby tych wyborów kart wyborczych, pomimo braku obowiązującej ustawy, która przewidywałaby ten sposób głosowania dla wszystkich wyborców, nie podjęła adekwatnej aktywności. PKW nie sprawowała stałego lub doraźnego nadzoru nad procesem wydruku elementów pakietu wyborczego przez podwykonawcę PWPW SA, a następnie ich późniejszym konfekcjonowaniem przez podwykonawców PP SA, składowaniem, rozdziałem oraz ich ochroną. W ramach przygotowań do wyborów PKW nie zajmowała się kwestią pozyskania urn wyborczych, ustaleniem miejsca ich ustawienia oraz zapewnieniem ich ochrony w trakcie wyborów.

Komisja zauważyła, że w piśmie z dnia 24 kwietnia 2020 r. skierowanym do senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego w związku z wystąpieniem przez Senat do PKW o opinię w sprawie ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r., w którym PKW uchyliła się od formułowania oceny mówiąc – najogólniej – że nie chce mieszać się w kwestie polityczne. Co więcej, na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 22 kwietnia 2020 r., w którym RPO przedstawił swoje wątpliwości i poprosił Przewodniczącego PKW o stanowisko, PKW odpowiedziała w ten sposób, że przesłała Rzecznikowi kopię tego samego pisma, które zostało wysłane do senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego.

Podczas składania zeznań przed Komisją Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak zeznał: *Jeszcze raz podkreślam, że to nie jest rolą Państwowej Komisji Wyborczej – kwestionowanie uprawnień Sejmu, Senatu czy też rządu. Przepis Kodeksu wyborczego mówi wprost: apolityczny, najwyższy organ w sprawach wyborczych. W innych krajach są takie sytuacje... Bodajże w Wielkiej Brytanii nawet państwowa komisja wyborcza może zmienić termin wyborów. Przepisy polskiego prawa, prawa krajowego, nie przewidują takiej możliwości. Można powiedzieć, tylko jest kwestia organizacji i przeprowadzenia wyborów.* Komisja nie zgadza się z tą argumentacją. Apolityczność nie oznacza tego, że najwyższy organ wyborczy przyjmuje rolę cichego obserwatora, gdy organy państwa próbują przeprowadzić wybory naruszające podstawowe zasady demokracji. Wręcz przeciwnie, właśnie rola i pozycja tego organu rodzą po jego stronie obowiązek zajęcia jasnego stanowiska, a nawet podjęcie próby dialogu, który mógłby rozwiązać tę patową sytuację.

Nie sposób przy tym nie zauważyć braku spójności pomiędzy wystąpieniem Przewodniczącego PKW w Senacie RP i w czasie składania zeznań przed Komisją a faktycznymi działaniami i stanowiskiem formalnie prezentowanym przez PKW w czasie przygotowywania wyborów korespondencyjnych. Jak już wskazano powyżej, w ocenie Komisji PKW unikała formalnego wypowiedzania się na temat zgodności z prawem planowanych wyborów, uznając temat wyborów

korespondencyjnych za sprawę polityczną, z którą to oceną Komisja kategorycznie się nie zgadza. Jednocześnie jednak podczas zeznań przed Komisją Przewodniczący PKW w zasadzie jednoznacznie negatywnie wypowiadał się co do braku możliwości przygotowania wyborów korespondencyjnych na 10 maja 2020 r., jak i możliwości zgodnego z prawem i zasadami demokracji przeprowadzenia wyborów na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Zeznał wyraźnie, że: *Moim zdaniem to nie jest zgodne z prawem i wynik wyborczy nie mógłby być uznany za prawidłowy, dlatego że nie wiadomo by było, kto głosował, czy każdy wyborca otrzymał kartę do głosowania. To samo przez się rozumie, że takie rzeczy byłyby niedopuszczalne.* Stąd też dla Komisji pozostaje całkowicie niezrozumiałe, jak przy takich spostrzeżeniach PKW mogło przybrać rolę biernego obserwatora.

XVIII. DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA PROKURATURY I SĄDÓW W SPRAWIE WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W TRYBIE KORESPONDENCYJNYM

1. Dotychczasowe działania prokuratury

W związku z organizacją i planowanym przeprowadzeniem wyborów prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego do organów ścigania wpłynął szereg zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zawiadomienia zostały złożone zarówno przez organy i osoby pełniące funkcje publiczne (NIK, posłowie na Sejm, posłowie do Parlamentu Europejskiego), jak i przez liczne osoby prywatne, stowarzyszenia oraz fundacje. Zwięzłe zestawienie ustalonych przez Komisję postępowań przygotowawczych oraz sprawdzających, zainicjowanych wskutek tych zawiadomień przedstawia tabela poniżej.

L.p.	Organ prowadzący	Sygnatura sprawy	Podmiot zawiadamiający	Przedmiot postępowania	Stan sprawy
1.	Prokuratura Okręgowa w Warszawie	PO I Ds. 114.2021	– NIK – poseł do PE – posłowie na Sejm – osoby prywatne	– przekroczenie uprawnień w okresie 10.04.2020 r.– 16.04.2020 r. przez funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w KPRM, w szczególności Prezesa RM oraz Ministra – członka RM, Szefa KPRM, poprzez podjęcie czynności w celu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10.05.2020 r., w tym polegających na opracowaniu treści projektów, a następnie wydania i wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji administracyjnych z 16.04.2020 r., mimo że podstawa prawna wydania decyzji była niewłaściwa, a w świetle	sprawa prawomocnie zakończona – odmowa wszczęcia postępowania

				obowiązujących przepisów czynności organizacyjne były zastrzeżone do kompetencji PKW, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego, tj. czyn z art. 231 § 1 k.k. – niedopełnienie obowiązków w okresie 16.04.2020 r. – 25.05.2021 r. przez Ministra AP, poprzez niezawarcie umowy z PP i niesfinansowanie jej realizacji, wbrew obowiązkowi wynikającemu z decyzji z 16.04.2020 r., co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i PP, tj. czyn z art. 231 § 1 k.k. – niedopełnienie obowiązków w okresie 16.04.2020 r. – 28.12.2020 r. przez Ministra SWiA, poprzez niezawarcie umowy z PWPW i niesfinansowanie jej realizacji, wbrew obowiązkowi wynikającemu z decyzji z 16.04.2020 r., co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i PWPW, tj. czyn z art. 231 § 1 k.k. – przekroczenie uprawnień w dniu 17.04.2020 r. przez Podsekretarza Stanu	

				w MAP, poprzez faktyczne zaakceptowanie, opracowanie we współpracy z PWPW wzorów dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny nie został jeszcze zakończony, w świetle obowiązujących przepisów czynności organizacyjne były zastrzeżone do kompetencji PKW, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i PWPW, tj. czyn z art. 231 § 1 k.k.	
2.	Prokuratura Okręgowa w Warszawie	PO I DS. 100.2021	NIK	niedopełnienie obowiązków w okresie 16.04.2020 r.– 28.12.2020 r. przez Zarząd PWPW poprzez podjęcie decyzji o faktycznej realizacji zadań wskazanych w decyzji z 16.04.2020 r. w warunkach niepewności co do szczegółowych warunków i zakresu zadań, a także zapewnienia finansowania, w szczególności pomimo niezwrócenia się o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartych w tej decyzji poleceń oraz niezawarcie umowy z Ministrem SWiA, a następnie zawarcie 28.12.2020 r. niekorzystnej umowy z KBW, wyrządzającej PWPW szkodę w wielkich rozmiarach w kwocie	sprawa prawomocnie zakończona – odmowa wszczęcia postępowania

				1 401 776,65 zł, tj. czyn z art. 296 § 1 i 3 k.k.	
3.	Prokuratura Okręgowa w Warszawie	3041-1.Ds. 75.2022	NIK	informacje objęte tajemnicą śledztwa – brak zgody Prokuratury Okręgowej w Warszawie na upublicznienie materiałów postępowania	postępowanie sprawdzające
4.	Prokuratura Okręgowa w Warszawie	3041-1.Ds. 172.2022	– posłowie na Sejm – osoby prywatne – stowarzyszenia	informacje objęte tajemnicą śledztwa – brak zgody Prokuratury Okręgowej w Warszawie na upublicznienie materiałów postępowania	wszczęto śledztwo
5.	Prokuratura Okręgowa w Warszawie	3041-1.Ds. 174.2022	posłowie na Sejm	nadużycie uprawnień i niedopełnienie obowiązków, udzielonych członkom Zarządu PWPW, poprzez podjęcie działań zmierzających do zorganizowania wyborów prezydenckich w formie korespondencyjnej, zarządzonych na 10.05.2020 r., a polegających na drukowaniu pakietów wyborczych do głosowania bez podstawy prawnej, czym wyrządzono spółce szkodę majątkową w wielkich rozmiarach w kwocie około 70 000 000 zł, tj. czyn z art. 296 § 1 i 3 k.k.	sprawa prawomocnie zakończona – odmowa wszczęcia postępowania
6.	Prokuratura Okręgowa w Warszawie	PO I DS. 49.2020	osoba prywatna	– organizowanie – w związku z wyborami Prezydenta RP – zbiórki publicznej w postaci założonej w serwisie „zrzutka.pl” zbiórki środków pieniężnych na	sprawa prawomocnie zakończona – odmowa wszczęcia

				cele kampanii Komitetu Wyborczego kandydatki na Prezydenta RP Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, tj. czyn z art. 504 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks Wyborczy – udzielenie – w związku z wyborami Prezydenta RP – Komitetowi Wyborczemu kandydatki na Prezydenta RP Małgorzaty Kidawy-Błońskiej lub przyjmowanie w imieniu tego kandydata korzyści majątkowej pochodzącej z innego źródła niż od obywatela polskiego, tj. czyn z art. 506 pkt 6 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks Wyborczy – udzielenie – w związku z wyborami Prezydenta RP – Komitetowi Wyborczemu kandydatki na Prezydenta RP Małgorzaty Kidawy-Błońskiej korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym, poprzez udostępnienie miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych w postaci billboardów i powierzchni reklamowych, tj. czyn z art. 507 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks Wyborczy	postępowania

2. Śledztwo wszczęte przez prokurator Ewę Wrzosek

W dniu 23 kwietnia 2020 r. prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów Ewa Wrzosek w wyniku zawiadomienia złożonego przez jednego z obywateli w dniu 3 kwietnia 2020 r., wszczęła śledztwo dotyczące podejrzenia popełnienia czynu zabronionego z art. 165 §1 pkt 2 k.k., sygn. akt: PR 3 Ds.589.2020.

Prokurator Ewa Wrzosek przedstawiła w swoich zeznaniach, jak wyglądał formalny obieg korespondencji i zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, które wpłynęło w kwietniu 2020 r. do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów. Otóż w dniu 3 kwietnia 2020 wpłynęło zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa skierowane przez osobę prywatną. To zawiadomienie zostało zarejestrowane w tak zwanym rejestrze KO, czyli korespondencji ogólnej (...). W dniu 3 kwietnia, kiedy to zawiadomienie wpłynęło do prokuratury, do rejestru informatycznego prokuratury został wprowadzony opis: „Sprowadzenie zagrożenia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej poprzez zamiar przeprowadzenia wyborów na prezydenta RP w okresie panowania epidemii COVID-19”. To zawiadomienie zostało przydzielone już w sposób formalny decyzją kierownictwa Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów do mojego referatu w dniu 6 kwietnia 2022.

Prokurator Ewa Wrzosek przedstawiła również, jakie czynności sprawdzające przeprowadziła, zanim uznała, że zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego z art. 165 § 1 pkt 2 k.k. i podjęła decyzję o wszczęciu śledztwa: *Wówczas przeprowadziłam stosowne postępowanie sprawdzające polegające na pozyskaniu dostępnych ogólnie informacji w przestrzeni publicznej, w szczególności była to opinia Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Epidemiologów i Lekarzy Chorób Zakaźnych, z której wynikało, że w ówczesnej sytuacji epidemiologicznej związanej z pandemią COVID-19 ustawa wówczas procedowana w Sejmie nie zapewnia ochrony przed zakażeniem SARS-CoV-2 zarówno członkom obwodowych komisji wyborczych, osobom głosującym, jak i zapewniającym obsługę techniczną wyborów. Co więcej, niesie przez to ryzyko nasilenia rozprzestrzeniania się zakażeń SARS-CoV-2. Uzyskałam również ogólnie dostępne – na stronie Państwowej Komisji Wyborczej i biura komisarza wyborczego – informacje w zakresie publikowanych już wówczas uchwał czy informacji dotyczących warunków udziału obywateli polskich w obwodach głosowania, w głosowaniu, w wyborach na prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020.*

Prokurator Ewa Wrzosek wyjaśniła również, że: *Zgodnie z obowiązującymi – na podstawie regulaminu wewnętrznego urzędowania jednostek prokuratury – przepisami informacje o wszczęciu tego śledztwa jako mogącego budzić zainteresowanie opinii publicznej sporządziłam i przekazałam ówczesnemu prokuratorowi rejonowemu Warszawa-Mokotów, panu Pawłowi Zielińskiemu (...)*

(vide: zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z dnia 3 kwietnia 2020 r., postanowienie Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów o wszczęciu śledztwa z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt PR 3 Ds. 589.2020, zeznania Ewy Wrzosek).

Opisując proces wszczęcia śledztwa, świadek Ewa Wrzosek wyjaśniała: *I może przejdę tutaj do takich wskazań czasowych, kiedy to miało miejsce. Śledztwo zostało wszczęte przeze mnie 23 kwietnia 2020 w godzinach popołudniowych. Tak naprawdę pod koniec urzędowania. Stosowne materiały przekazałam do sekretariatu z wnioskiem o to, aby przekazane one zostały panu prokuratorowi rejonowemu, aby miał on możliwość drogą formalną powiadomić Prokuraturę Okręgową w Warszawie. Być może państwo nie wiedzą, ale prokurator szeregowy, prokurator prokuratury rejonowej, nie posiada uprawnienia do podpisywania żadnej korespondencji, która wychodzi z prokuratury rejonowej, a jest kierowana do jednostki wyższego szczebla. Stąd też jedyną osobą kompetentną do podpisania tego rodzaju informacji był właśnie ówczesny prokurator rejonowy Warszawa-Mokotów. Po zakończeniu urzędowania, czyli było to w okolicach godziny 16:00, po pracy wracałam do domu. I już po drodze uzyskałam informacje, że zostało wszczęte śledztwo... Informacje z doniesień medialnych – to było, bodajże, radio w samochodzie – z których wynikało, że zostało wszczęte śledztwo w sprawie wyborów kopertowych. I proszę mi uwierzyć, nawet przez chwilę nie myślałam, że chodzi o moje postępowanie. Wręcz przeciwnie – być może słuchając nas prokuratorzy – uznałam, że jest to bardzo dobra informacja, ponieważ pozwoli kompleksowo, być może z innym prokuratorem, z inną prokuraturą, zająć się właśnie kwestią organizowania wyborów kopertowych w trakcie ogłoszonego wówczas stanu epidemii. Przed godziną 19:00 tego samego dnia rzecznik prasowy Prokuratury Okręgowej w Warszawie przekazała informację Państwowej Agencji Prasowej.*

W toku przesłuchania świadek szczegółowo i precyzyjnie wskazała ramy czasowe, w jakich przebiegał proces wszczęcia przedmiotowego śledztwa oraz kolejność podjętych czynności. Świadek wskazała, że postanowienie o wszczęciu śledztwa zostało wydane w godzinach popołudniowych, *de facto* przed samym zakończeniem pracy jednostki prokuratury, czyli około 16:00.

Ewa Wrzosek zeznała również: *Tego samego dnia, godzina 19:00. Czyli chronologicznie... Wracając przez chwilę, ustawiając to w ten sposób... Około 16:00 przeze mnie została wydana decyzja o wszczęciu śledztwa, w międzyczasie pojawiła się medialna informacja o wszczęciu śledztwa, a przed godziną 19:00, 23 kwietnia 2020, pani Mirosława Chyr przekazała Polskiej Agencji Prasowej informację, że śledztwo to zostało umorzone, a podstawą umorzenia było stwierdzenie, że czynu nie popełniono, decyzja o wszczęciu nie miała uzasadnienia faktycznego ani prawnego. Co więcej, zostało wskazane, że śledztwo zostało umorzone również z uwagi na to, że ostateczny termin wyborów jest nieznany i jest jeszcze przedmiotem prac legislacyjnych parlamentu. To uzasadnienie zupełnie odstaje zarówno od zakresu wszczęcia przeze mnie śledztwa, jak również od tych okoliczności, które przedstawiłam państwu na wstępie. Czyli to nie... Śledztwo*

zostało przeze mnie wszczęte nie wobec tego, że przestępstwo zostało popełnione, a wobec uzasadnionego podejrzenia popełnienia i podejmowania tego rodzaju działań, których skutek mógł być przestępny. Co więcej, tak jak podkreślałam na wstępie, również przygotowania do tego rodzaju działań wyczerpują znamiona przestępstwa. Następnego dnia, 24 kwietnia 2024, kiedy stawiałam się do prokuratury mokotowskiej, chciałam uzyskać informacje od prokuratora rejonowego, pana Pawła Zielińskiego, jak to się stało, że śledztwo, które w sposób formalny nadal w systemie informatycznym prokuratury było na mnie zarejestrowane, zostało zakończone, przez kogo zostało zakończone i jak to się stało, że tak błyskawiczna decyzja została podjęta. I może tutaj pewna dygresja... Proszę państwa, wszczęcie postępowania przygotowawczego, wszczęcie śledztwa, nie oznacza, że prokurator przesądza fakt popełnienia przestępstwa, że przesądza, że jakieś osoby ponoszą konkretną odpowiedzialność karną. Jest to decyzja, którą prokurator podejmuje na podstawie złożonego w sprawie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w dowolnej sprawie przez dowolną osobę, która takie prawo – każdy z nas – posiada. Jeżeli prokurator nabierze przekonania na podstawie czynności sprawdzających – a te państwu przedstawiłam – które wzbudzą w nim uzasadnione podejrzenie, że ma do czynienia z czynem zabronionym, jest zobowiązany do wszczęcia śledztwa celem przeprowadzenia dalszych czynności procesowych, których nie można przeprowadzić, jeśli takie śledztwo w sposób formalny nie zostanie wszczęte. Zatem moja decyzja ani nie przesądzała kto, ani za co ponosi jakąkolwiek odpowiedzialność karną na tym etapie – czyli w kwietniu 2020 – w związku z planowanym wówczas... zaplanowanymi i przeprowadzanymi czynnościami zmierzającymi do zorganizowania wyborów prezydenckich. Co ciekawe, w systemie informatycznym prokuratury – tak zwany SIP – wówczas oprócz tego, że nadal widniała informacja, że ja jestem osobą prowadzącą to postępowanie, brak było jakiejkolwiek adnotacji, że to postępowanie zostało czy przejęte przez inną osobę do prowadzenia, czy też zakończone w sposób, który został przez rzecznika prasowego Prokuratury Okręgowej w Warszawie przekazany jeszcze poprzedniego dnia. Podstawą umorzenia tego śledztwa przez prokurator Edytę Dudzińską – która pełniła wówczas funkcję zastępcy prokuratora rejonowego Warszawa-Mokotów, która zgodnie z przepisami, co chcę podkreślić, była uprawniona do przejęcia prowadzonego przeze mnie postępowania do własnego osobistego prowadzenia... Podstawą umorzenia jest art. 17 § 1 pkt 1 – stwierdzenie, że czynu nie popełniono. Przy czym – co też jest, bym powiedziała, ciekawostką – do dnia dzisiejszego w systemie informatycznym prokuratury informacja o tym, że śledztwo zostało zakończone, figuruje przy moim nazwisku, nie przy nazwisku pani prokurator Edyty Dudzińskiej.

Postanowieniem z dnia 23 kwietnia 2020 r. prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów Edyta Dudzińska umorzyła śledztwo wszczęte w sprawie o sygn. akt PR 3 Ds. 589.2020

(vide: postanowienie Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów o umorzeniu śledztwa z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt PR 3 Ds. 589.2020)

Jak zeznała świadek Ewa Wrzosek, wracając po zakończeniu swojego normalnego dnia pracy w dniu 23 kwietnia 2020r.: *już po drodze uzyskałam informacje, że zostało wszczęte śledztwo... Informacje z doniesień medialnych – to było, bodajże, radio w samochodzie.*

Około godziny 19:00 na podstawie informacji przekazanych przez Polską Agencję Prasową świadek Ewa Wrzosek uzyskała informację, iż śledztwo wszczęte przez nią około godziny 16:00 zostało umorzone jeszcze tego samego dnia. Dnia 24 kwietnia 2020 r. (czyli *de facto* w dniu następującym po wszczęciu i zarazem umorzeniu śledztwa) prokurator Ewa Wrzosek próbowała w swojej jednostce prokuratury uzyskać informację od swojego zwierzchnika Prokuratora Rejonowego Pawła Zielińskiego co do przyczyn umorzenia śledztwa, jak również co do osoby prokuratora, który podjął taką decyzję, bowiem sprawa w systemie elektronicznym prokuratury nadal przypisana była do jej osoby.

Powyższe działania, w ocenie Komisji, budzą uzasadnione wątpliwości co do czynności dokonanych w jednostce organizacyjnej prokuratury, tj. w Prokuraturze Rejonowej Warszawa-Mokotów, po wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania przez prok. Ewę Wrzosek. Wątpliwości są tym bardziej uzasadnione, iż w toku tych czynności, a także po ich zakończeniu prokurator Ewa Wrzosek nadal widniała w wewnętrznym systemie elektronicznym prokuratury jako prowadząca przedmiotowe postępowanie.

W dniu 28 lutego 2024 r. zeznania przed Komisją złożyła prokurator Edyta Dudzińska. Jej zeznania nie korespondują z zeznaniami świadka Ewy Wrzosek.

Na pytania o okoliczności faktyczne związane ze zaznajomieniem się z aktami śledztwa oraz wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania świadek Edyta Dudzińska zeznała: *Tak, zapoznawałam się z tym postanowieniem. Dalej, świadek potwierdza, iż zna datę wszczęcia postępowania i że: Jest data tożsama z umorzeniem, czyli 23 kwietnia, o ile dobrze pamiętam, 2020 r. Następnie, w odpowiedzi na dalsze pytania o okoliczności faktyczne, świadek zeznała: Prokurator rejonowy poinformował mnie, że takie postanowienie zostało wydane w sprawie, która zgodnie z dekreacją miała być moja.*

Jak zeznała prokurator Edyta Dudzińska: *Byłam wtedy na pracy zdalnej (...)* W siedzibie prokuratury nie byłam. Natomiast w pracy byłam, *żeby była jasność.* Co przy tym istotne, w odpowiedzi na pytanie: *Czy w trakcie pracy zdalnej miała pani dostęp do systemu SIP – systemu informacji... informatycznego prokuratury?* świadek Edyta Dudzińska zeznała: *Nie, nie zgłaszałam takiej potrzeby.*

Wyjaśniając okoliczności związane z wydaniem postanowienia, świadek zeznała: *Prokurator rejonowy mnie poinformował. (...) Telefonicznie. (...) Nie pamiętam dokładnie, ale być może były to godziny okołopołudniowe lub popołudniowe. (...) Czy byłam wtedy w domu... czy byłam na*

pracy zdalnej, czy jechałam do firmy – tego nie pamiętam. (...) W tym momencie w siedzibie prokuratury nie byłam. (...) Prokurator rejonowy poprosił mnie o wyjaśnienie tej sytuacji. (...) No panie pośle, nie uznałam za stosowne, żeby takie informacje udzielać telefonicznie, tym bardziej że nie wiedziałam, co się wydarzyło, kto zmienił moją dekretnację. W związku z powyższym za jakiś czas udałam się do prokuratury.

Powyższe pozwala stwierdzić, iż w dniu 23 kwietnia 2020 r. prokurator Edyta Dudzińska nie była obecna fizycznie w siedzibie Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów. Ponadto Prokurator Edyta Dudzińska w dniu 23 kwietnia 2020 r. nie miała fizycznego dostępu do wewnętrznego systemu elektronicznego prokuratury (SIP), gdyż o to nie wnosiła.

Jak ustaliła Komisja, po godzinach pracy urzędowania prokuratury prokurator Edyta Dudzińska uzyskała informację telefoniczną zawierającą dyspozycję wyjaśnienia tej sprawy i dopiero wówczas udała się do jednostki prokuratury celem zapoznania się z aktami sprawy, a następnie, jak ustaliła Komisja, umorzenia przedmiotowego postępowania.

Na pytanie: *Czyli w dniu 23 kwietnia, kiedy pani uzyskała telefonicznie informację o tym, że pani prokurator Ewa Wrzosek wszczęła śledztwo, nie posiadała pani przy sobie akt tej sprawy?* świadek Edyta Dudzińska odpowiedziała: *No nie. (...) Wydaje mi się, że jak przyjechałam do firmy, akta przekazał mi prokurator rejonowy (...) Panie przewodniczący, prokuratura pracuje w godzinach... Godziny urzędowania to 8:15–16:15, jednakże wszyscy doskonale wiemy, że czas pracy prokuratora określony jest jego obowiązkami. W związku z powyższym właściwie każdego dnia po godzinach, w dni wolne od pracy czy w święta – ktoś w prokuraturze zawsze był.*

Podkreślenia wymaga również fakt, iż w komunikacie Polskiej Agencji Prasowej z dnia 23 kwietnia 2020 r., odnoszącym się do motywów umorzenia postępowania wszczętego przez prok. Ewę Wrzosek, jako podstawę prawną wskazano, iż czynu nie popełniono, między innymi z uwagi na brak możliwości określenia ostatecznego terminu wyborów.

W uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania prowadzonego pod sygn. akt PR 3 Ds. 589.2020 wskazano natomiast, iż termin wyborów na Prezydenta RP w 2020 roku został wyznaczony przez Marszałka Sejmu postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r.

Wobec powyższego, w ocenie Komisji, pojawiają się wątpliwości, czy prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie Mirosława Chyr w chwili wydania komunikatu prasowego miała pełne informacje dotyczące przedmiotowego postępowania i była w posiadaniu wiedzy w przedmiocie treści uzasadnienia postanowienia o umorzeniu śledztwa, a także czy treść uzasadnienia przedmiotowego postanowienia była formalnie sporządzona.

Celem wyjaśnienia wątpliwości związanych z okolicznościami podnoszonymi w treści zeznań prokurator Ewy Wrzosek i prokurator Edyty Dudzińskiej, a także z komunikatem prasowym wydanym przez prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie Mirosławę Chyr Komisja zwróciła się do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów z wnioskiem o przekazanie Komisji dokumentów wewnętrznych prokuratury tworzących akta podręczne sprawy prowadzonej pod sygnaturą akt PR 3 Ds. 589.2020.

W odpowiedzi na wniosek Komisji Prokuratura Rejonowa Warszawa-Mokotów odmówiła udostępnienia ww. dokumentów, wskazując między innymi, iż Komisja *nie jest uprawniona na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o skś do występowania o wskazane akta podręczne*.

Wobec nieprzekazania oryginałów dokumentów przez Prokuraturę Rejonową Warszawa-Mokotów Komisja nie mogła poczynić jednoznacznych ustaleń co do okoliczności związanych z przydzieleniem sprawy, a także wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania prowadzonego pod sygnaturą akt PR 3 Ds. 589.2020.

Komisja zauważa, że w zeznaniach świadków Ewy Wrzosek i Edyty Dudzińskiej występują wewnętrzne sprzeczności co do faktów, w szczególności co do okoliczności wydania postanowienia, sposobu procedowania oraz chronologii czasowej czynności podejmowanych przez świadków, które niewątpliwie wymagają wyjaśnienia.

(vide: pismo Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2024 r., znak 4311-0.0130.28.2024, zeznania Ewy Wrzosek, zeznania Edyty Dudzińskiej).

W okresie bezpośrednio poprzedzającym datę wydania postanowienia o wszczęciu śledztwa prowadzonego pod sygnaturą akt PR 3 Ds. 589.2020. z szeroko dostępnych materiałów medialnych, publikowanych między innymi z uwagi na prowadzoną w tym czasie debatę społeczną, wynikało, że przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego może spowodować ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

Komisja stoi na stanowisku, że motywy wszczęcia śledztwa winny być przedmiotem autonomicznych rozważań podjętych przez prokuratora w postępowaniu sprawdzającym, co – jak wynika z zebranego w sprawie materiału dowodowego – prowadząca postępowanie prokurator Ewa Wrzosek uczyniła.

Wobec wyżej wyartykułowanego stanowiska, a także podjęcia zarówno literalnej, jak i systemowej wykładni art. 303 Kodeksu postępowania karnego stwierdzić należy, że nie budzą wątpliwości okoliczności stanowiące podstawę do wszczęcia śledztwa przez prokurator Ewę Wrzosek w dniu 23 kwietnia 2020 r.

Postanowienie o wszczęciu śledztwa nie stanowi o przesądzeniu faktu popełnienia przestępstwa, a jest jedynie czynnością inicjującą postępowanie przygotowawcze. Zgodnie bowiem z art. 303 Kodeksu postępowania karnego: *Jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną*¹⁵³.

Na gruncie prac Komisji kwestia śledztwa wszczętego przez prokurator Ewę Wrzosek pojawiła się głównie z uwagi na wszczęcie i natychmiastowe umorzenie tego postępowania przygotowawczego.

Nie można bowiem tracić z pola widzenia samych okoliczności faktycznych, związanych z procedurą błyskawicznego umorzenia przedmiotowego śledztwa przez prokurator Edytę Dudzińską. Jak ustalono w toku prac Komisji, zawiadomienie w przedmiotowej sprawie wpłynęło do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów w dniu 3 kwietnia 2020 r. (vide: wiadomość e-mail z dnia 3 kwietnia 2020 r.).

Powyższe wskazuje, iż prokurator Ewa Wrzosek postępowanie sprawdzające w przedmiotowej sprawie, poprzedzające wydanie postanowienia o wszczęciu śledztwa, prowadziła od dnia 6 kwietnia 2020 r., kiedy to formalną decyzją kierownictwa Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów sprawa została przydzielona do jej referatu. Wynika z tego, że postępowanie sprawdzające prowadzone przez prok. Ewę Wrzosek trwało 17 dni.

Konfrontacja powyższych ustaleń z faktem wydania postanowienia o umorzeniu przedmiotowego śledztwa w czasie około 3 godzin po jego formalnym wszczęciu pozwala stwierdzić, że działanie prokurator Edyty Dudzińskiej, polegające na umorzeniu postępowania, nie polegało tylko i wyłącznie na merytorycznej ocenie materiału zgromadzonego w postępowaniu sprawdzającym.

Na powyższe wskazuje także fakt błyskawicznej reakcji Prokuratora Rejonowego Pawła Zielińskiego, który w trybie – jak się wydaje – pilnym wezwał prokurator Edytę Dudzińską do siedziby prokuratury po godzinach jej urzędowania.

W ocenie Komisji bezpośredni związek z wszczęciem przez prokurator Ewę Wrzosek postępowania w przedmiotowej sprawie może mieć także fakt delegowania Ewy Wrzosek do jednostki prokuratury w Śremie celem wykonywania obowiązków służbowych. Wydaje się oczywistym, że delegacja do jednostki prokuratury oddalonej o około 350 kilometrów od dotychczasowego miejsca wykonywania obowiązków służbowych nie była spowodowana wyłącznie kwestią organizacji pracy w poszczególnych jednostkach prokuratury na terenie kraju.

¹⁵³ Art. 303 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

W toku prac Komisja ustaliła szereg rozbieżności, polegających między innymi na braku spójności w chronologii czasowej zdarzeń przedstawionych przez prokurator Edytę Dudzińską oraz na ustaleniach, iż Edyta Dudzińska w dniu 23 kwietnia 2020 r., w którym wydane zostało postanowienie o umorzeniu śledztwa, pozostawała poza siedzibą jednostki prokuratury (jak twierdzi – wykonywała pracę w trybie zdalnym).

Ponadto wątpliwości budzą także okoliczności związane z samym procedowaniem wydania postanowienia o umorzeniu śledztwa, a także fizyczne przejęcie akt prowadzonego postępowania, sposób rejestracji sprawy w wewnętrznym systemie elektronicznym prokuratury, a także treść i czas powstania uzasadnienia postanowienia o umorzeniu śledztwa.

W związku z rozbieżnościami ustalonymi w toku prac Komisji, między innymi w zeznaniach świadków Ewy Wrzosek i Edyty Dudzińskiej, a także w związku z wnioskami wynikającymi z analizy dokumentów zebranych w toku prac Komisji oraz materiałów prasowych, w szczególności rozbieżności komunikatu przekazanego przez Polską Agencję Prasową i treści uzasadnienia postanowienia o umorzeniu śledztwa, a także w związku z nieprzekazaniem oryginałów dokumentów wewnętrznych prokuratury (tworzących akta podręczne sprawy prowadzonej pod sygnaturą PR 3 Ds. 589.2020) Komisja wskazuje, że działania faktyczne prokurator Edyty Dudzińskiej w sprawie umorzenia postępowania mogą uzasadniać skierowanie skargi w trybie art. 185 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze¹⁵⁴.

3. Nowe okoliczności ujawnione w toku prac Komisji po wydaniu przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia postanowienia z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt: II Kp 1737/23

Postanowieniem z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt: II Kp 1737/23, Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie II Wydział Karny utrzymał w mocy postanowienie prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia 30 grudnia 2021 r., sygn. PO I Ds. 114.2021, o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych zatrudnionych w Kancelarii Prezesa RM, w szczególności Prezesa RM oraz Szefa KPRM, niedopełnienia obowiązków przez Ministra AP oraz przekroczenia uprawnień przez podsekretarza Stanu w MAP w związku z zawiadomieniami o podejrzeniu popełnienia przestępstwa złożonymi przez NIK.

Komisja wskazuje, że ww. postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 29 listopada 2023 r., na które powoływała się część świadków zeznających przed Komisją (m.in. Mateusz Morawiecki, Jacek Sasin, Michał Dworczyk), odnosiło się tylko do niektórych aspektów działania władz publicznych oraz podmiotów prywatnych w związku

¹⁵⁴ Art. 186 §1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U.2016.178 z późn. zm.)

z organizacją i przeprowadzeniem wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 r. w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego. Już choćby z tej przyczyny postanowienie to nie może być traktowane jako orzeczenie, które w sposób całościowy i kompleksowy rozstrzyga kwestię wszelkich nieprawidłowości, do jakich doszło lub mogło dojść w związku z wyborami prezydenckimi wyznaczonymi na 10 maja 2020 r.

Niezależnie od powyższego w ocenie Komisji dowody zgromadzone przez Komisję stawiają w nowym, innym świetle okoliczności powołane przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia jako uzasadniające odmowę wszczęcia ww. śledztwa.

Sam fakt wydania ww. postanowienia przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 29 listopada 2023 r. nie stanowi również przeszkody do podjęcia – w następstwie zebranego przez Komisję nowego materiału dowodowego – przez Komisję działań w celu wyegzekwowania odpowiedzialności karnej wobec funkcjonariuszy publicznych i innych osób. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny¹⁵⁵: (...) *konstytucyjne zasady niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów nie zakazują badania przez komisję sprawy, pomimo że okoliczności i zdarzenia stanowiące przedmiot badania komisji stanowią lub stanowiły przedmiot badania w postępowaniu sądowym. W praktyce może tutaj chodzić przede wszystkim o postępowanie w sprawie karnej. (...) Ustanowienie bezwzględnego zakazu badania sprawy przez komisję śledczą w przypadku wszczęcia postępowania sądowego mogłoby utrudniać Sejmowi dostęp do informacji niezbędnych dla realizacji jego konstytucyjnych kompetencji, w szczególności dostęp do informacji na temat tych aspektów działania organów władzy publicznej, które pozostają poza zakresem zainteresowania sądów.*

a) Zignorowanie opinii prawnych

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 listopada 2023 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia nie zgodził się m.in. ze stanowiskiem NIK, że funkcjonariusze publiczni zatrudnieni w Kancelarii Prezesa RM zignorowali zastrzeżenia zaprezentowane w opiniach prawnych. Sąd uznał, że: (...) *stanowisko Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prokuraturii Generalnej odnosiło się do projektów wskazanych decyzji, a nie decyzji ostatecznie wydanych w dniu 16 kwietnia 2020 r.*

Materiał dowodowy zebrany przez Komisję dowodzi, że stanowisko Departamentu Prawnego KPRM i PG RP zaprezentowane w opiniach z dnia 10 i 11 kwietnia 2020 r., które negatywnie odnosiły się do możliwości wydania przez Prezesa RM poleceń dla PP SA i PWPW SA, nie zmieniło się przed wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. Komisja wskazuje również, że

¹⁵⁵ Por. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt: K. 8/99, OTK 1999/3/41.

żadne zmiany wprowadzone na etapie przygotowywania projektów decyzji nie wpłynęły na zmianę ogólnej negatywnej oceny prawnej co do meritum wyrażonej przez ww. jednostki. Dowodzą tego: wiadomość e-mail Luizy Modzelewskiej z PG RP do Magdaleny Przybysz, Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM, z dnia 16 kwietnia 2020 r. godz. 11:16, w której wskazano: *Pani Dyrektor, podtrzymując w całości nasze dotychczasowe stanowisko co do meritum, w załączeniu przesyłam poprawki o char. formalnym na tekście*; oraz wiadomość e-mail Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 11:45 wysłana do Szefa KPRM Michała Dworczyka o treści: *Michał, w nawiązaniu do rozmowy telefonicznej w załączeniu projekty decyzji i upoważnień dla ministrów. Jednocześnie podtrzymuję w całości stanowisko z opinii przesłanej do Ciebie mailem oraz wyrażone w trakcie rozmowy telefonicznej (w tym w zakresie związanym z dyscypliną finansów publicznych w szczególności co do działań zlecanych PWPW).*

Ponadto w ocenie Komisji zebrany materiał dowodowy, w tym zeznania Szefa KPRM Michała Dworczyka, który nie potrafił wyjaśnić, czym miały różnić się czynności, które miała podjąć PP na podstawie projektu decyzji z dnia 10 kwietnia 2020 r., od tych, które miała podjąć na podstawie ostatecznej decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020, prowadzi do wniosku, że zmiana sformułowania *przeprowadzenia wyborów na przygotowanie przeprowadzenia wyborów* nie stanowiła zmiany o charakterze rzeczywistym, tj. takiej, która realnie wpłynęłaby na to, że zadania PP, które miała wykonać na podstawie decyzji, były inne, niż pierwotnie zakładano (w szczególności, że zmniejszył się ich zakres). W ocenie Komisji była to zmiana o charakterze wyłącznie redakcyjnym, która miała właśnie stwarzać pozory legalności decyzji BPRM.4820.2.3.2020, nie faktycznie powodować zmianę zadań PP z polegających na *przeprowadzeniu wyborów na przygotowanie przeprowadzenia wyborów*.

Proces przygotowywania projektów decyzji oraz ich opiniowania szczegółowo opisano w pkt X.3 niniejszego sprawozdania.

b) Data przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych

Jednym z najczęściej pojawiających się argumentów wśród osób składających zeznania przed Komisją, uzasadniających sposób działań związanych z planowanym przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, stanowiła potrzeba przeprowadzenia wyborów w konstytucyjnym terminie.

Zbliżone argumenty zaprezentował również Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w postanowieniu z dnia 29 listopada 2023 r., wskazując, że: *Zbliżający się termin wyznaczonych wyborów wymuszał podjęcie niezwłocznych działań techniczno-organizacyjnych, które umożliwiłyby przeprowadzenie wyborów w czasie stanu zagrożenia epidemicznego obowiązującego na terenie Polski od 14 marca 2020 r. w związku z zakażeniami wirusem SARS-*

CoV-2. (...) Na podstawie dowodów dołączonych do zawiadomienia podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jak również dowodów uzyskanych w trakcie czynności sprawdzających oraz ujawnionych zeznań świadków pochodzących z innych postępowań dotyczących organizacji wyborów prezydenckich w 2020 roku, zasadne jest przyjęcie, że funkcjonariusze publiczni zakładali możliwość i zasadność przeprowadzenia w dniu 10 maja 2020 r. wyborów w trybie korespondencyjnym i temu celowi służyły podejmowane przez nich opisane wyżej czynności.

Mając na uwadze powyższe, Komisja zauważa, że stosownie do przepisu art. 128 ust. 2 Konstytucji RP: *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.*

Postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. Marszałek Sejmu Elżbieta Witek zarządziła wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyznaczyła datę wyborów na niedzielę dnia 10 maja 2020 r. Ponieważ pięcioletnia kadencja urzędującego Prezydenta RP kończyła się 6 sierpnia 2020 r., to pierwsza tura wyborach w zwykłym terminie mogła zostać zarządzona na dzień wolny między 28 kwietnia a 23 maja 2020 r., zaś druga tura odpowiednio między 12 maja a 6 czerwca 2020 r.

Chociaż 23 maja 2020 r. przypadł w sobotę, to Konstytucja RP nie stanowi, że wybory Prezydenta RP muszą odbyć się w dzień wolny od pracy. To przepis art. 4 Kodeksu wyborczego doprecyzowuje, że wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy. Wprowadzenie dodatkowego dnia wolnego pozwoliłoby przesunąć termin wyborów korespondencyjnych o 13 dni, co było prawnie możliwe, ponieważ przepis art. 13 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia dawał Prezesowi RM uprawnienie do określenia dodatkowego dnia wolnego od pracy w drodze rozporządzenia.

To Jarosław Kaczyński i Jarosław Gowin wspólnym porozumieniem z dnia 6 maja 2020 r. odwołali wybory zarządzone na 10 maja 2020 r. Marszałek Sejmu wyznaczyła później termin wyborów na 28 czerwca 2020 r. Druga tura odbyła się 12 lipca 2020 r. Wybory Prezydenta RP nie odbyły się więc ostatecznie i faktycznie w konstytucyjnym terminie przewidzianym w art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

Co więcej, dowody zgromadzone przez Komisję ujawniają, że organy administracji rządowej nie zamierzały przeprowadzić wyborów 10 maja 2020 r., a PP SA i PWPW SA nie przygotowywały wyborów na tę datę. Świadczy o tym szereg dowodów, jak chociażby zeznania świadków, byłego Członka Zarządu PP SA Grzegorza Kurdziela, który jednoznacznie zeznał, że: *Z rozmów, które, to znaczy... Z tego, co przedstawił nam – chociażby na tej wideokonferencji – pan minister Soboń, były możliwości przesunięcia wyborów przez, bodajże, ja nie jestem prawnikiem, natomiast miały*

być... Była możliwość przesunięcia tych wyborów bodajże o 2 tygodnie nawet. Natomiast jeżeliby ten proces miał być zrealizowany na termin 10 maja, to faktycznie tego nie można byłoby zrobić. Natomiast otrzymaliśmy informacje, że trzeba to robić na piętnastego... na siedemnastego.

Potwierdził to w swoich zeznaniach także były Prezes PP Tomasz Zdzikot, wskazując: *Ja potwierdzam, panie przewodniczący, że było bardzo prawdopodobne – i było to omawiane na spotkaniach, także tych z udziałem pana ministra Sobonia – że wybory nie odbędą się 10 maja. (...) Zresztą, gdyby pan pytał o moje zdanie, to ja uważam, że 17 maja też by się pewnie nie mogły odbyć. Podejrzewam, że mogłyby się odbyć 24 maja.*

Komisja dokonując analizy działań KPRM, Prezesa RM i samych decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., zwraca więc uwagę na fakt, że decyzje z 16 kwietnia 2020 r. polecały podjęcie czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, jednak ani w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, ani w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 nie została wskazana konkretna data tych wyborów. Tak samo na wydrukowanych kartach do głosowania nie zawarto informacji o dacie wyborów, choć w pierwotnym projekcie karty do głosowania pojawiła się data 17 maja 2020 r., co jedynie uprawdopodobnia, że wybory korespondencyjne w założeniach organów administracji rządowej nie miały odbyć się 10 maja 2020 r., wbrew temu, co powszechnie przekazywano opinii publicznej. Dopiero działania Komisji ujawniły rzeczywiste intencje i plany organów administracji rządowej.

W ocenie Komisji prowadzi to do dalszych następujących wniosków.

Wbrew zeznaniom świadków i przedstawionym przez nich argumentom przygotowywane wybory korespondencyjne nie odbyły się nie z powodu czasu trwania prac legislacyjnych w Senacie RP nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, który w ustawowym terminie przeprowadził szereg analiz, konsultacji i prac nad tą ustawą, lecz z powodów leżących po stronie polityków ówczesnej koalicji rządowej składającej się z partii: Prawo i Sprawiedliwość, Suwerenna Polska (wcześniej: Solidarna Polska) oraz Porozumienie Jarosława Gowina, wynikających przede wszystkim z braku wewnętrznego porozumienia w kwestii tych wyborów pomiędzy koalicjantami.

Jak zeznał świadek Grzegorz Kurdziel na rozniesienie pakietów wyborczych PP SA potrzebowała 5 dni roboczych i aby przygotować wybory na 17 maja 2020 r., PP SA musiałaby zacząć roznoszenie pakietów wyborczych 11 maja 2020 r. Analogicznie, gdyby wybory miały odbyć się 23 maja 2020 r., (sobota) to doręczanie pakietów wyborczych PP SA musiałoby rozpocząć się 17 maja 2020 r.

Komisja zwraca uwagę, że podwykonawca PWPW SA w całości wykonał zadanie nałożone na PWPW decyzją BPRM.4820.2.4.2020, tj. dokonał wydruku odpowiedniej liczby kart do

głosowania, instrukcji do głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o tajnych oddaniu głosu na karcie do głosowania.

Czynności konfekcjonowania pakietów wyborczych wykonali także podwykonawcy PP. Jak zeznał były Prezes PP Tomasz Zdzikot: (...) *jeżeli chodzi o działania Poczty Polskiej, to działania Poczty Polskiej były skupione na tym, żeby być gotowym nawet na termin 10 maja, dlatego że pakiety wyborcze, które poczta... za których wykonanie poczta odpowiadała, spływały do poczty systematycznie. Spływały do poczty w partiach, czy miały spływać do poczty w partiach, wraz z ich skompletowaniem. I ten proces teoretycznie był do przeprowadzenia także na 10 maja, chociaż doświadczenie życiowe wskazywało, że 10 maja jest to niemożliwe, no bo ustawa... (...) To jest moja, powiedzmy, prawnicza intuicja, że te wybory, gdyby miały odpowiadać wszystkim wymogom, które w ustawie z 6 kwietnia były zapisane, jeżeli ustawa weszła w życie 9 maja, to według mojej oceny najbardziej prawdopodobnym terminem na ich zorganizowanie byłby 24 maja, ale to ze względu na głosowanie za granicą, a nie ze względu na kwestie Poczty Polskiej. (...) Poczta Polska była przygotowana na termin 10, 17 i 24 maja. Przy czym termin dziesiątego był zasadniczo w istocie nieprawdopodobny do zorganizowania ze względu na brak przepisów ustawowych, które by obowiązywały. One weszły w życie 9 maja, czyli to się potwierdziło.*

Tomasz Zdzikot zeznał również, że podwykonawcy PP SA rozpoczęli pakietowanie pakietów wyborczych już 20 kwietnia 2020 r. oraz deklarowali, że wykonują mniej więcej około miliona sztuk dziennie pakietowania, co oznacza, że zakończenie pakietowania miało nastąpić mniej więcej na początku maja 2020 r.

Biorąc pod uwagę datę podjęcia uchwały przez Senat RP, tj. 5 maja 2020 r., to w istocie do 11 maja 2020 r., a tym bardziej do dnia 17 maja 2020 r., przy takim stadium zaawansowania przygotowań, do dnia 11 maja 2020 r. było możliwe dokończenie procesu konfekcjonowania pakietów wyborczych i rozpoczęcie w dniu 11 maja 2020 r. procesu ich doręczania. W ocenie Komisji, jeżeli cały proces związany z drukowaniem, konfekcjonowaniem i doręczaniem pakietów wyborczych miał trwać tyle, ile zeznali byli prezesi i wiceprezesi PP SA – Przemysław Sypniewski, Tomasz Zdzikot i Grzegorz Kurdziel, to pomimo czasu prac nad ustawą w Senacie RP nadal PP SA była w stanie wywiązać się ze swoich obowiązków nałożonych decyzją BPRM.4820.2.3.2020. PP SA i PWPW SA mogły zyskać znacznie więcej czasu na przygotowanie się do wyborów korespondencyjnych, bo aż 13 dni.

To zaś oznacza, że nie dopełniono czynności związanych z organizacją wyborów w innym zakresie, co ówczesna władza usiłowała ukryć, przerzucając winę na Senat RP. Prawdopodobne jest, że nie zorganizowano prac okręgowych komisji wyborczych, biorąc pod uwagę, że z materiału dowodowego wynika, że w świetle niepewnej sytuacji związanej z rozwojem epidemii COVID-19 nie było wystarczającej liczby osób chętnych do pracy w tych komisjach.

Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak wprost zeznał przed Komisją, że: *Te dziesięć komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoich kandydatów – i 15 kwietnia określiliśmy listę kandydatów – zgłosiło, można powiedzieć, odpowiednią ilość, może nie satysfakcjonującą, ale zapewniającą możliwość powołania obwodowych komisji wyborczych. Ale już wówczas się rozpoczął taki okres rezygnacji z pracy, przy czym przyczyny były różnorodne. Niektórzy podawali, dlaczego rezygnują, przyczynę, inni tylko, że zrzekam się, nie chcę uczestniczyć w pracach komisji obwodowej; inna osoba z kolei, że z uwagi na to, że mieszka ze starszą osobą i nie chce narażać ewentualnie na utratę zdrowia. Jeden z komitetów w ogóle wycofał swoich prawie wszystkich kandydatów. Tak że jeżeli chodzi o powołanie obwodowych komisji wyborczych, to po pewnym czasie jakby one zostały zdekompletowane (...) Zresztą to nie tylko dotyczyło obwodowych komisji wyborczych. Jeszcze większy problem był z okręgowymi komisjami wyborczymi. One zostały powołane naszą uchwałą z 23 marca. Wówczas jeszcze obowiązywały przepisy, że minister sprawiedliwości wskazuje kandydatów. Mówiliśmy, żeby jeszcze wskazał rezerwowych, po czym się okazało, że w kwietniu duża ilość zrezygnowała. I to różne przyczyny. Bodajże pod koniec kwietnia z uwagi na... Można... (niezrozumiale) tak: 350 osób liczyły wszystkie okręgowe komisje wyborcze, 60 osób zrezygnowało. Wówczas minister sprawiedliwości wskazał nam kolejne 40, ale do 10 maja kolejne 60 osób zrezygnowało. Czyli te okręgowe komisje nie mogłyby w ogóle funkcjonować, bo nie miały tego nawet minimalnego... minimalnej liczby członków. I dotyczyło to również obwodowych komisji wyborczych.*

Prawdopodobnie nie zorganizowano również odpowiednio pracy w okręgach wyborczych za granicą.

Drugą z możliwych przyczyn, dlaczego wybory korespondencyjne nie zostały przeprowadzone w konstytucyjnym terminie, jest decyzja polityczna podjęta przez rządzącą wówczas koalicję o rezygnacji z pomysłu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego, co w ocenie Komisji jest również bardzo prawdopodobne. Z materiału dowodowego wynika bowiem, że PWPW SA i PP SA wykonały w dużej mierze swoje zadania nałożone decyzjami z dnia 16 kwietnia 2020 r. i zdążyłyby je ukończyć tak, aby wybory mogły zostać przeprowadzone 17 maja bądź 23 maja 2020 r.

Na uwadze należy mieć również, że:

- 1) Wieczorem 6 maja 2020 r. Jarosław Kaczyński i Jarosław Gowin wydali oświadczenie, z którego jednoznacznie wynikało, że podjęli polityczną decyzję, że wybory 10 maja 2020 r. nie odbędą się, a także, że Porozumienie Jarosława Gowina zobowiązuje się do poparcia ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., a jednocześnie przedstawi, w uzgodnieniu z PiS, propozycje jej nowelizacji. Co istotne, oświadczenie to zostało

wydane już po tym, jak Senat podjął uchwałę w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów i po tym, jak uchwała ta została przekazana do Sejmu;

- 2) Po podjęciu uchwały przez Senat RP dalszy los ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów był uzależniony już tylko od tego, czy koalicja rządowa zdoła uzyskać większość w Sejmie RP niezbędną do odrzucenia uchwały Senatu RP i czy Prezydent RP Andrzej Duda nie zgłosi weta. Ostatecznie w dniu 7 maja 2020 r. Sejm RP odrzucił uchwałę Senatu RP, a w dniu 8 maja 2020 r. Prezydent RP podpisał ustawę;
- 3) W dniu 9 maja 2020 r. weszła zatem w życie ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, której przepis art. 20 ust. 2 uprawniał Marszałka Sejmu do tego, aby wydać zarządzenie o zmianie terminu wyborów określonego w wydanym wcześniej postanowieniu. Marszałek Sejmu RP już więc 9 maja 2020 r. mogła zmienić datę wyborów na 17 bądź 23 maja 2020 r., po uprzedniej koordynacji działań z Prezesem RM, który rozporządzeniem określiłby 23 maja 2020 r. (sobota) dniem wolnym od pracy.

W ocenie Komisji ww. okoliczności obalają zarzuty, że wybory korespondencyjne nie odbyły się z powodu obstrukcji po stronie Senatu RP czy też opozycji, jak również argumentację o konieczności podjęcia działań umożliwiających przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta RP, których termin został wyznaczony na dzień 10 maja 2020 r., zanim weszła w życie ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Wybory i tak nie były planowane na tę datę, a w dniu 9 maja 2020 r. zaistniały prawne podstawy do tego, aby Marszałek Sejmu zmieniła wcześniej wyznaczoną datę wyborów. Taka zmiana nie generowałaby również dodatkowych obciążeń w budżecie Skarbu Państwa, skoro wydrukowane karty do głosowania nie zawierały informacji o dacie przeprowadzenia głosowania.

Karty do głosowania można byłoby więc wykorzystać w wyborach korespondencyjnych przeprowadzonych w terminie zmienionym przez Marszałka Sejmu. Stąd też w ocenie Komisji powodem tego, że wybory Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego nie odbyły się, były wewnętrzne problemy w koalicji rządowej i brak politycznej zgody na przeprowadzenie wyborów w formie i na zasadach określonych w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów wśród samych koalicjantów ówczesnej władzy. Istniały bowiem faktyczne i prawne podstawy, aby pomimo nieprzeprowadzenia głosowania w dniu 10 maja 2020 r. pierwszą turę wyborów korespondencyjnych przeprowadzić 17 maja bądź 23 maja 2020 r., a jednak daty wyborów nie zmieniono na żaden z ww. terminów, z przyczyn znanych tylko rządzącym.

Potwierdza to jedynie wielokrotnie stawianą tezę również przez świadków zeznających przed Komisją, że warunkiem przygotowania i przeprowadzenia powszechnych wyborów korespondencyjnych w tak ekstraordynaryjnym tempie była zgoda polityczna wśród wszystkich ugrupowań. Jak się okazało, takiej zgody nie było wśród samych rządzących koalicjantów, stąd też dlatego w ocenie Komisji usilne dążenie do tej formy przeprowadzenia wyborów i wydatkowanie

środków publicznych na tę formę wyborów było od początku bezzasadne, bezcelowe i niegospodarne.

c) Stan świadomości

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 listopada 2023 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia nie zgodził się m.in. ze stanowiskiem NIK, przyjmując, że: (...) *funkcjonariusze publiczni powołani w zawiadomieniach Najwyższej Izby Kontroli mieli podstawy, aby realnie zakładać, że wybory prezydenckie wyznaczone na dzień 10 maja 2020 r. odbędą się właśnie w trybie korespondencyjnym.*

Jednocześnie Sąd Rejonowy w ww. postanowieniu wyraźnie stwierdził, że: (...) *zasadne byłoby wszczęcie postępowania karnego celem ewentualnego postawienia zarzutów funkcjonariuszom publicznym podejmującym czynności związane z przygotowaniem wyborów wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r., gdyby dostępne dowody wskazywały na uzasadnione podejrzenie, iż funkcjonariusze ci już w połowie kwietnia 2020 r. zakładali, że wybory wyznaczone w konstytucyjnym terminie nie odbędą się.*

W ocenie Komisji postępowanie przed Komisją potwierdziło, że organy administracji rządowej, w tym w szczególności Prezes RM Mateusz Morawiecki, Minister AP Jacek Sasin, Minister SWiA Mariusz Kamiński i Szef KPRM Michał Dworczyk, były świadome już na początku kwietnia 2020 r., że Senat RP wykorzysta cały ustawowy termin na przeprowadzenie prac legislacyjnych nad ustawą i były w pełni świadome ryzyka, że wyborów korespondencyjnych nie uda się przeprowadzić 10 maja 2020 r.

W analizie przedstawionej w pkt X.9 niniejszego sprawozdania Komisja szczegółowo wyjaśniła i uzasadniła, że przedstawiciele organów administracji rządowej byli świadomi tego, że Senat RP może wykorzystać 30-dniowy ustawowy termin na prace nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Tego, w jaki sposób Senat zamierza procedować nad ustawą, Senat nie krył już 1 kwietnia 2020 r. Marszałek Senatu Tomasz Grodzki mówił, że może się zdarzyć, że Senat wykorzysta pełne 30 dni¹⁵⁶.

Abstrahując od tego, że organy administracji rządowej wespół z PP SA i PWPW SA w rzeczywistości nie przygotowywały wyborów korespondencyjnych na 10 maja 2020 r., ale na 17 bądź 23 maja 2020 r., to podejmując wszelkie działania, liczyli się z tym, że proces legislacyjny w Senacie nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów zakończy się na

¹⁵⁶ <https://wyborcza.pl/7,75398,25838310,grodzki-pomysl-z-glosowaniem-korespondencyjnym-to-ze-strony.html>, dostęp dnia 5 czerwca 2024 r.

początku maja 2020 r., a pomimo to zdecydowali się wydać dyspozycje podjęcia czynności, które niosły za sobą wydatki z budżetu państwa.

d) Działanie na szkodę interesu publicznego

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia przyjął również w postanowieniu z dnia 29 listopada 2023 r., że: (...) *konieczne jest uwzględnienie, iż w związku z sytuacją epidemiologiczną wywołaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 przeprowadzenie wyborów prezydenckich w sposób tradycyjny, powodujący gromadzenie się wyborców w lokalach wyborczych, z bardzo dużym prawdopodobieństwem wiązałoby się ze wzrostem zakażeń wśród obywateli chcących spełnić obowiązek wyborczy (...) w tych okolicznościach działania administracji rządowej zmierzające do powstrzymania wzrostu liczby zakażeń i przeprowadzenia wyborów prezydenckich w terminie konstytucyjnym nie mogą być uznane za działanie na szkodę interesu publicznego.*

W pierwszej kolejności Komisja zauważa, że przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r. w jakiegokolwiek formule, w świetle największej od prawie stu lat światowej epidemii i nieznanego wirusa, nie powinno mieć miejsca, gdyż stanowiłoby niezasadne narażenie życia i zdrowia obywateli i ryzyko rozprzestrzeniania wirusa. Zmiana terminu wyborów w sytuacji światowej epidemii COVID-19 była rozwiązaniem stosowanym w wielu krajach, a w okresie kwiecień – maj 2020 r. było to rozwiązanie zdecydowanie przeważające. W co najmniej 45 krajach i terytoriach na całym świecie podjęło wówczas decyzję o odroczeniu wyborów krajowych i niższego szczebla z powodu COVID-19 przypadających w tym okresie, a tylko w 9 krajach zdecydowano się przeprowadzić wybory¹⁵⁷.

Sam Premier Mateusz Morawiecki podczas przesłuchania w dniu 22 maja 2024 r. przyznał przed Komisją, że: *W pełni bezpieczne nic wtedy nie było, ponieważ każdy kontakt między człowiekiem a człowiekiem powodował ryzyko.*

Konieczne przy tym w ocenie Komisji, przy ocenianiu stanu świadomości i przesłanki działania na szkodę interesu publicznego jest uwzględnienie stanu wiedzy o wirusie SARS-CoV-2 i możliwościach jego zapobiegania i leczenia z okresu kwiecień – maj 2020 r., a ta w tamtym czasie była znikoma. I już sam ten fakt w ocenie Komisji świadczy o tym, że działania administracji rządowej były lekkomyślne i bezzasadnie narażające życie i zdrowie, a takie działania bezwzględnie powinny zostać uznane za działania na szkodę interesu publicznego.

Ponadto w ocenie Komisji dowody zgromadzone przez Komisję dowodzą, że działania organów administracji rządowej podejmowane w celu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie

¹⁵⁷ <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>, dostęp w dniu 13 czerwca 2024 r.

głosowania korespondencyjnego w sposób i na zasadach określonych w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów były działaniami na szkodę interesu publicznego także z tego względu, że w interesie publicznym nie jest przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP niezgodnie z prawem i w sposób naruszający podstawowe zasady demokratycznych wyborów określone w Konstytucji RP. Wybory przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów byłyby zaś wyborami niedemokratycznymi, które – jak zeznał Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak – dobrze, że się nie odbyły, gdyż ich wyniki mogłyby być podważane. Jak zeznał świadek Sylwester Marciniak: *Rozwiązania ustawy o powszechnych wyborach korespondencyjnych były nie do zrealizowania. Gdyby do takich wyborów doszło, to byłyby przeprowadzone nieprawidłowo. I ich wyniki nie mogłyby być uznane.*

Potwierdziły to również m.in. kategoryczne opinie biegłych Wojciecha Hermelińskiego i dr hab. Piotra Uziębły pozyskane w czasie prac Komisji. Jak wskazał dr hab. Piotr Uziębło: *Podsumowując, oprócz naruszeń proceduralnych ta ustawa zawiera cały szereg rozwiązań, które są ewidentnie albo wątpliwe prawnie, albo sprzeczne na przykład z zasadą zaufania obywatela do państwa, bo tej zasadzie przeczące. No i wreszcie jeszcze odnosząc się do tego, o czym pan poseł Karnowski wspomniał, one zmieniały całkowicie system administracji wyborczej, dlatego że przekazywały przeprowadzenie wyborów w ręce ministra aktywów państwowych oraz podmiotów, przede wszystkim w postaci operatora pocztowego, czyli w tym wypadku Poczty Polskiej, natomiast pozbawiały kompetencji Państwową Komisję Wyborczą, Krajowe Biuro Wyborcze i cały aparat wyborczy przewidziany w Kodeksie wyborczym. Czyli do wyborów, które rozpoczęły już swój bieg i były przeprowadzane w oparciu o administrację wyborczą obowiązującą... Nagle wyjęto administrację wyborczą z całej procedury wyborczej i wprowadzono nowe podmioty, podmioty, które zresztą nie miały ani dostatecznej wiedzy merytorycznej, ani dostatecznego dostatecznego aparatu urzędniczego do przeprowadzenia tych wyborów. Więc moim zdaniem tego typu rozwiązanie w trakcie procedury wyborczej jest też sprzeczne z konstytucją z perspektywy zasady legalizmu, dlatego że działania, które podejmowane były przez właściwe organy, zostały im w założeniu zabrane i przekazane na rzecz innych podmiotów – podmiotów, które nie tylko nie miały wcześniej uprawnień konstytucyjnych, ale także i uprawnień ustawowych. (...) W efekcie działania, które były podejmowane w oparciu o ustawę uchwaloną przez Sejm, ale niebędącą jeszcze ustawą ogłoszoną i ustawą nieobowiązującą, nie spełniały standardów państwa demokratycznego. Działamy na podstawie prawa, które obowiązuje, czyli które weszło w życie, a nie na podstawie prawa, które być może wejdzie w życie. Więc w mojej ocenie wszystkie działania, które były podjęte na podstawie nieistniejącego prawa, są ewidentnym naruszeniem prawa. W przypadku osób, które pełnią najwyższe funkcje państwowe, jest to ewidentny delikt konstytucyjny.*

Wybory przeprowadzone w sposób i na zasadach określonych w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów mogły stanowić kompromitację dla państwa, naruszać konstytucyjne prawa obywateli do wyborów powszechnych, równych i tajnych.

Przy skali nieprawidłowych rozwiązań, jakie przewidywała ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, nadzwyczajnym pośpiechu w działaniach organów administracji rządowej i chaosie, w ocenie Komisji nie sposób jest ocenić działań tych organów, zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w maju 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, inaczej niż jako działań na szkodę interesu publicznego. Te działania zmierzały bowiem do przeprowadzenia wyborów naruszających wszelkie standardy demokracji, a to w sposób oczywisty nie jest zgodne z interesem społeczeństwa.

Zasadnym również w ocenie Komisji jest zwrócenie uwagi na to, że decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane, pomimo że nie weszła jeszcze w życie ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, a zatem gdy nie obowiązywał żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, który przewidywałby formę głosowania korespondencyjnego jako powszechną, wyłączną i obligatoryjną dla wszystkich uprawnionych do głosowania. Co za tym idzie, Prezes RM, wydając decyzje, mógł: *wprowadzić wśród obywateli Rzeczypospolitej Polskiej niepewność prawną i burzyć zaufanie do władzy publicznej. Podważała więc konstytucyjną zasadę prawa stabilnego i przewidywalnego oraz moc wiążącą prawa, obowiązującego w dniu wydawania zaskarżonej decyzji (...)* O powstałych w związku z zaskarżoną decyzją wątpliwościach i niepewności co do możliwości prawnej przeprowadzenia wyborów wyłącznie w drodze korespondencyjnej świadczą publicznie wówczas wyrażane stanowiska wielu kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej, ich komitety wyborcze, partie polityczne i część społeczeństwa (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20).

W ocenie Komisji te względy również wyczerpują przesłankę działania na szkodę interesu publicznego. Decyzje Prezesa RM jedynie wzmagaly niejasność i niepewność w kwestii wyborów Prezydenta RP, co nie jest możliwe do zaakceptowania w państwie prawa.

W ocenie Komisji oceniając działanie na szkodę interesu publicznego, Sąd całkowicie nie wziął również pod uwagę, że czynności podjęte przez PP SA i PWPW SA wiązały się z poniesieniem wydatków, które miały być pokryte ze środków publicznych. Prezes RM wydając polecenia PP SA i PWPW SA, wprost w wydanych decyzjach poruszył kwestie finansowania tych zadań i przesądził, że finansowanie realizacji polecenia nastąpi z części budżetu państwa, których dysponentami są odpowiednio Minister AP i Minister SWiA. Biorąc pod uwagę opisane wyżej okoliczności związane z niepewną sytuacją prawną i polityczną, w ocenie Komisji w dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes RM godził się na to, że w następstwie jego decyzji mogą zostać wydatkowane środki publiczne na wybory, które faktycznie się nie odbędą.

Analogiczny stan świadomości w ocenie Komisji mieli Minister AP i Minister SWiA, którzy skonkretyzowali zakres czynności PP i PWPW z decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i wydali ostateczne dyspozycje realizacji tak skonkretyzowanych zadań.

W takim więc rozumieniu działanie Prezesa RM, Ministra AP i Ministra SWiA było również świadomym działaniem na szkodę interesu publicznego, bowiem godzili się na to, że ich działania mogą skutkować wydatkowaniem środków publicznych na realizację celu (wybory korespondencyjne), który nie ma oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a uchwalenie ustawy go ustanawiającej nie jest pewne. Ich działanie w takim rozumieniu było niegospodarne i niecelowe, a zatem stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego.

Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję, wskazujący przede wszystkim na świadomość czasu procedowania ustawy przez Senat RP, brak politycznej zgody na przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego w sposób i na zasadach określonych w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, w tym przede wszystkim brak zgody wewnątrz samej koalicji rządzącej do dnia 6 maja 2020 r., świadczy również o tym, że organy administracji rządowej i politycy rządzącej koalicji byli świadomi tego, że przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w maju 2020 r. jest niepewne.

Zarówno więc Prezes RM Mateusz Morawiecki, wydając decyzje w dniu 16 kwietnia 2020 r., jak również Minister AP Jacek Sasin i Minister SWiA Mariusz Kamiński obejmowali swoim zamiarem (przynajmniej godzili się) zarówno przekroczenie swoich uprawnień, jak i to, że działają na szkodę interesu publicznego. Obiektywnie rozumiana przewidywalność działania na szkodę interesu publicznego w ocenie Komisji jest w tej sytuacji oczywista.

Analogiczny stan świadomości w ocenie Komisji mieli Minister Aktywów Państwowych i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, którzy skonkretyzowali zakres czynności Poczty Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA z decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i wydali ostateczne dyspozycje realizacji tak skonkretyzowanych zadań.

W takim więc rozumieniu działanie Prezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji było świadomym działaniem na szkodę interesu publicznego.

4. Brak związania „wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego” z dnia 21 maja 2024 r.

„Wyrokiem” z dnia 21 maja 2024 r., sygn. akt K 27/23, TK stwierdził, że: *Art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b 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. z 2024 r. poz. 340), w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r., rozumiany w ten sposób, że odnosi się także do przygotowania wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 68 ust. 4, art. 146 ust. 4 pkt 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

Na samym wstępie Komisja wskazuje, że ustalenia i wnioski przedstawione w niniejszym stanowisku nie stoją w sprzeczności z ww. „wyrokiem TK”. Jest to bowiem wyrok interpretacyjny, a zatem jest to orzeczenie, które jedynie stwierdza, czy dane rozumienie przepisu jest zgodne z Konstytucją RP. W kwestii wyroków interpretacyjnych w orzecznictwie i w doktrynie prawa od wielu lat toczy się dyskusja w przedmiocie ich znaczenia i skuteczności, a także mocy wiążącej dla innych sądów i organów. Jedno z prezentowanych stanowisk zakłada, że wykładnia dokonana przez TK w tzw. wyroku interpretacyjnym nie wiąże w sposób formalny innych organów i sądów stosujących prawo. Do takiego wniosku prowadzi przepis art. 188 Konstytucji RP, który nie przewiduje wprost i bezpośrednio prawa TK do wydawania tego rodzaju orzeczeń. Konstytucja RP przewiduje bowiem, że rolą TK jest stwierdzenie, czy przepis aktu normatywnego uznawany jest za zgodny/niezgodny z ustawą zasadniczą, a nie ustalanie wiążącej wykładni rozumienia przepisu, który jest zgodny z aktem wyższego stopnia: *Proces kontroli konstytucyjności prawa powinien, stosownie do tego przepisu, przyjmować zero-jedynkowy charakter. Trybunał powinien stwierdzać alternatywnie, że przepis jest niezgodny z Konstytucją albo że nie narusza jej postanowień*¹⁵⁸. Tego rodzaju wyroki, tj. wyroki interpretacyjne, nie oddziałują więc na sferę obowiązywania prawa, tylko na jego stosowanie. Nie takie są zaś funkcje Trybunału Konstytucyjnego przewidziane w art. 188 Konstytucji RP. Podstawowym zadaniem TK jest derogacja z systemu prawnego regulacji, które są sprzeczne z aktami normatywnymi posiadającymi wyższą moc prawną.

Co więcej, pogląd ten wspiera przepis art. 239 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Nawiązując do tego przepisu doktryna prawa wskazuje, że: (...) *wyroki interpretacyjne do 1997 r. posiadały bardzo silną podstawę w przepisie art. 33a Konstytucji z 1957 r. Uchylenie przez ustrojodawcę tego przepisu i nieustanowienie analogicznej regulacji słusznie odczytywane jest jako pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. W przepisach obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej ustrojodawca odniósł się tylko i wyłącznie do uchwał interpretacyjnych. Z chwilą wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. utraciły one moc powszechnie obowiązującą (por. art. 239 ust. 3). Ustrojodawca w przepisach przejściowych nie poruszył problematyki wyroków interpretacyjnych, co należy rozumieć, że utrzymały one swoją skuteczność i ostateczny charakter (por. art. 33a ust. ust. 2 i 3 Konstytucji z 1952 r.). Przepisów tych i ich konstrukcji jednak nie należy odczytywać jako kompetencji do wydawania wyroków interpretacyjnych, którym przysługiwałaby powszechnie obowiązująca moc.*

Na tej podstawie w doktrynie i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że obecnie obowiązująca Konstytucja RP nie przyznaje TK prawa do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny, tak jak każdy inny konstytucyjny organ, zobowiązany jest zaś działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Co za tym idzie, nadanie przez Trybunał w sentencji orzeczenia rozumienia danego przepisu nie ma charakteru

¹⁵⁸ M. Dąbrowski, Spór o wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego – głos w dyskusji, <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/36/ppk3602.pdf>, dostęp dnia 7 czerwca 2024 r.

bezwzględnie wiążącego dla sądów, organów władzy publicznej, a także Komisji Śledczej i nie należy mu przypisywać mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Na tle art. 190 ust. 1 Konstytucji RP w nauce prawa pojawiły się głosy uznające wyroki interpretacyjne za wyjście przez TK poza zakres konstytucyjnie przyznanych mu kompetencji, gdyż brak jest w Konstytucji wyraźnej dla nich podstawy prawnej¹⁵⁹.

Powszechnie akceptowane jest stanowisko wyrażone m.in. w uzasadnieniu jednej z uchwał NSA: *Jakkolwiek zatem autorytet Trybunału Konstytucyjnego, a także względy współdziałania władz i rzetelności działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji) przemawiają za uwzględnianiem poglądów Trybunału w praktyce sądowej, nie jest tak, że wynik wykładni prawa dokonanej przez Trybunał, znajdujący odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – nawet orzeczenia merytorycznego – ma charakter prawnie wiążący inne organy władzy publicznej, w tym sądy. Oznacza to, że oparcie orzeczenia sądowego na wykładni prawa innej niż wykładnia przyjęta w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza o niezgodności takiego orzeczenia sądowego z prawem*¹⁶⁰.

Nawet więc umieszczeniu w sentencji orzeczenia znaczenia przepisu, któremu TK przypisuje cechę konstytucyjności bądź jej braku, należy więc przypisać znaczenie jedynie informacyjne, które realizuje funkcję sygnalizacyjną. Przymiot mocy powszechnie obowiązującej, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, przysługuje bowiem wyłącznie orzeczeniu, iż dana norma (przepis) jest zgodny/niezgodny z treścią aktu wyższego rzędu.

Tego rodzaju stanowisko wydaje się przeważać w orzecznictwie Sądu Najwyższego¹⁶¹.

Ponadto Komisja zwraca uwagę, że wyrokiem z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt: III OSK 4524/21, a zatem wydanym już po „wyroku TK” z dnia 21 maja 2024 r., Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygając sprawę dotyczącą decyzji BPRM.4820.2.3.2020, oddalił skargę Prezesa RM i PP SA i utrzymał wyrok WSA z dnia 15 września 2020 r., VII SA/WA 992/20, stwierdzający nieważność ww. decyzji. Co istotne, w motywach ustnych wyroku NSA wskazał, że decyzja BPRM.4820.2.3.2020 nie miała podstaw prawnych. W szczególności takiej podstawy prawnej nie mogły stanowić powołane przez Prezesa RM w decyzji przepisy antycovidowej. Prowadzi to do wniosku, że także NSA uznał, że wykładnia przedstawiona przez TK nie ma charakteru wiążącego dla innych sądów i organów, gdyż w istocie NSA przedstawił inny pogląd na tę samą kwestię niż TK.

¹⁵⁹ Por. np. M. Haczkowska, Glosa do wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000, PiP 2002, z. 8, s. 101.

¹⁶⁰ Uchwała NSA z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/2010, LexisNexis nr 2440069, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23; por. L. Garlicki, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, t. V, Warszawa 2007, omówienie art. 190 Konstytucji, s. 7-8.

¹⁶¹ Por. np. uchwała 7 sędziów SN z 17 grudnia 2009 r., sygn. III PZP 2/09 mająca moc zasady prawnej.

Niezależnie od powyższego Komisja wskazuje, że „wyrok TK” z dnia 21 maja 2024 r. nie przesądza sprawy powierzonej wyjaśnieniu przez Komisję ani potencjalnej odpowiedzialności za wydane decyzje z 16 kwietnia 2020 r. także z tego względu, że sądy administracyjne oceniając legalność decyzji Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r. skierowanej do PP SA, oparły swoje orzeczenia nie tylko na tym, że podstawy prawnej wydania tej decyzji nie mogły stanowić przepisy art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy antycovidowej. Był to tylko jeden z kilku argumentów, które w ocenie sądów stanowiły podstawę do stwierdzenia, że decyzja BPRM.4820.2.3.2020 jest dotknięta wadą nieważności. W pierwszej kolejności WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r. stwierdził bowiem, że: *Polecenie Prezesa Rady Ministrów przygotowania wyborów wyłącznie korespondencyjnych wprost naruszało zasadę równości, bezpośredniości i tajności wyborów*, a więc przepis art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, jak również uznał za istotne dla oceny legalności decyzji, do kogo były skierowane decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. i do czego te podmioty zobowiązywały. Do wszystkich ww. aspektów Komisja odniosła się w części szczegółowej stanowiska.

Kolejna kwestia, którą w odniesieniu do ww. „wyroku TK” zauważa Komisja, to, że oceniono w nim przepis nieobowiązujący (art. 11 ust 2 ustawy antycovidowej został uchylony), podczas gdy zgodnie z art. 59 ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁶² Trybunał zobowiązany jest umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w kwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Biorąc pod uwagę, że przepisy art. 11 ust. 2a, 2b i 3 ustawy antycovidowej zostały uchylone i utraciły moc obowiązującą, zanim sprawa została zainicjowana, to TK w ogóle nie powinien przejść nad procedowaniem wniosku grupy posłów. W obecnym stanie prawnym jedyny wyjątek odnośnie do kompetencji Trybunału dotyczącej orzekania odnośnie do aktów uchylonych dotyczy sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną (czyli gdy skargę wnosi bezpośrednio obywatel, którego prawa lub wolności zostały naruszone). Sprawa zarejestrowana pod sygn. akt K 27/23 została zainicjowana wnioskiem złożonym przez grupę posłów, a nie w drodze skargi konstytucyjnej.

Co więcej, przepisy ograniczające kompetencje Trybunału, gdy chodzi o orzekanie w sprawach aktów nieobowiązujących, zostały wprowadzone w 2016 r. w ramach dereformy TK i Trybunał w 2017 r. orzekł już, że było to świadome działanie prawodawcy, który ma prawo do zmiany prawa i wprowadzania innych niż dotychczasowe rozwiązań prawnych¹⁶³. Trybunał wprost wskazał, że: *Ustawodawca zrezygnował w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed TK z szerokiej formuły możliwości orzekania o aktach nieobowiązujących i ograniczył ten wyjątek do spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi. Zawężenie to jest wyraźne i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Wyraża ono intencję ustawodawcy co do ochrony jednostek, które dochodzą*

¹⁶² t.j. Dz.U.2019.2393

¹⁶³ por. wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., sygn. akt: K 1/17, LEX nr 2378277

swych praw w drodze skargi konstytucyjnej. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że jest to niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, które narusza określone konstytucyjne wzorce. Jako argument wskazuje między innymi to, że wcześniejsze rozwiązania prawne były inne, a wprowadzony przepis dokonuje zróżnicowania podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania przed Trybunałem. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą braku określonych rozwiązań legislacyjnych, z których ustawodawca zrezygnował świadomie. Rzecznik ma inny pogląd co do kształtu regulacji i postuluje inne jej ukształtowanie, które będzie chronić konstytucyjne wolności i prawa. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą określonego braku legislacyjnego, który nie może być zakwalifikowany jako pominięcie prawodawcze. Norma wynikająca z art. 59 ust. 3 otpTK jest kompletna. Może być stosowana i nie narusza konstytucyjnych standardów. Nie jest zasadny argument Rzecznika, że w przeszłości dana instytucja była uregulowana w określony sposób. Prawodawca ma prawo do zmiany prawa i wprowadzania innych niż dotychczasowe rozwiązań prawnych, o ile są zgodne z Konstytucją¹⁶⁴.

Z powyższych względów w ocenie Komisji nie można więc wykluczyć, że TK wydając w dniu 21 maja 2024 r. orzeczenie w sprawie o sygn. akt K 27/23, wykroczył w poza swoje kompetencje, gdyż wydanie wyroku w tej sytuacji było niedopuszczalne. Żaden organ publiczny nie może bowiem przypisywać sobie uprawnień, jakich mu prawo nie daje.

¹⁶⁴ Ibidem.

XIX. USTALENIA KOMISJI ŚLEDCZEJ, JEJ OCENA LEGALNOŚCI, PRAWIDŁOWOŚCI ORAZ CELOWOŚCI DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W CELU PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

1. Wstęp

Gdy Komisja Śledcza rozpoczynała prace, początkowy kierunek jej działań wyznaczały ustalenia poczynione przez NIK w kontroli doraźnej *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego* (KAP.430.015.2021), która zwróciła uwagę głównie na aspekty wydatkowania środków publicznych bez podstawy prawnej, niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania – odpowiednio przez MSWiA oraz MAP – PWPW SA i PP SA, niezawarcie umów z PP SA i PWPW SA na realizację zadań – odpowiednio przez MAP i MSWiA.

W toku prac Komisji ujawniono dodatkowe wątki, które na końcu prac Komisji wydają się kluczowe. Organy władzy publicznej w czasie sprawowania władzy przez koalicję rządową składającą się z partii: Prawo i Sprawiedliwość, Suwerenna Polska (wcześniej: Solidarna Polska) oraz Porozumienie Jarosława Gowina zamierzały przeprowadzić wybory Prezydenta RP:

- 1) w sposób, który mógł ograniczyć, a nawet pozbawić kilka milionów obywateli czynnego prawa wyborczego;
- 2) które zostałyby przeprowadzone w sposób naruszający zasady określone w Konstytucji RP i podstawowe zasady demokracji. Rządząca większość usiłowała przeprowadzić wybory, które nie byłyby wyborami powszechnymi, równymi i tajnymi;
- 3) w których nie byłoby technicznie i organizacyjnie możliwe przeprowadzenie drugiej tury w konstytucyjnym terminie 14 dni, chociaż zaszłyby faktyczne i prawne przesłanki do jej przeprowadzenia;
- 4) w których, z uwagi na ówczesną sytuację faktyczną, którą dyktowała epidemia COVID-19 i wprowadzone w związku z nią przez ówczesną władzę zakazy i ograniczenia w funkcjonowaniu życia społecznego i gospodarczego, rzeczywistą kampanię wyborczą mógł prowadzić tylko jeden kandydat – Prezydent RP Andrzej Duda, mający dostęp do mediów publicznych i zagwarantowany udział w spotkaniach dotyczących spraw państwowych relacjonowanych na cały kraj;
- 5) w których istotne uprawnienia, w tym do wydania przepisów rozporządzeń doprecyzowujących sposób przeprowadzenia wyborów do ustawy, która nie regulowała szeregu istotnych kwestii, przekazano Ministrowi Aktywów Państwowych, odbierając jednocześnie część uprawnień Państwowej Komisji Wyborczej;

- 6) w których na polityka, członka Rady Ministrów przeniesiono kluczowe uprawnienia w zakresie organizacji i przeprowadzenia wyborów. Rewolucja, gdy chodzi o sposób przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP przyjęty w ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów, polegała więc nie tylko na tym, że narzucono wszystkim obywatelom obligatoryjny i wyłączny sposób głosowania korespondencyjnego w drodze pakietów wyborczych, które miały być doręczane listami zwykłymi, a więc bez gwarancji doręczenia, nie odbiegając tym samym niczym od zwykłej ulotki, ale również na tym, że przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów zajmowała i zajmować się miała administracja rządowa. Taki model w Polsce nigdy nie obowiązywał. Polski system prawny przewiduje, że za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów odpowiedzialny jest niezależny organ – PKW we współpracy z KBW. Tymczasem rolę tych organów miał zastąpić przede wszystkim Minister Aktywów Państwowych z istotnym udziałem spółek Skarbu Państwa. Komisja kategorycznie negatywnie ocenia więc ingerencję władzy wykonawczej w proces wyborczy;
- 7) których formę i sposób przeprowadzenia ustalał z prezesem Prawa i Sprawiedliwości, partii politycznej mającej większość w Sejmie, Jarosławem Kaczyńskim, rzecznik prasowy sztabu wyborczego urzędującego Prezydenta RP Adam Bielan;
- 8) o formie których decyzję podjął polityk niesprawujący żadnej funkcji w administracji rządowej i organach publicznych, za to stojący na czele partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość – Jarosław Kaczyński;
- 9) na które tylko dotychczas przeznaczono 56.450.406,16 zł środków publicznych, co nie wyczerpuje jeszcze ostatecznej kwoty z uwagi na toczące się przeciwko Skarbowi Państwa spory sądowe zainicjowane przez PP SA i PWPW SA, chociaż politycy, którzy zdecydowali o podjęciu czynności niosących za sobą wydatki byli w pełni świadomi, że te wybory mogą się nie odbyć, przede wszystkim z uwagi na brak politycznego porozumienia wewnątrz samej koalicji rządowej;
- 10) w których Prezes RM Mateusz Morawiecki uzurpował sobie rolę organu odpowiedzialnego za zorganizowanie wyborów Prezydenta RP i wydawał polecenia z tym związane spółkom Skarbu Państwa i ministrom, a następnie zaniechał jakiegokolwiek sprawdzenia, czy podlegli mu ministrowie wykonują nałożone przez niego zadania;
- 11) w których Premier Mateusz Morawiecki po powzięciu informacji o zlekceważeniu przez ministrów nałożonych na nich obowiązków nie wyciągnął wobec nich żadnych konsekwencji, a więc w istocie zezwolił na to, aby podlegli mu ministrowie Jacek Sasin i Mariusz Kamiński podważyli autorytet Prezesa RM. Jednocześnie kierunek obrony obrany przez Prezesa RM Mateusza Morawieckiego w zeznaniach, które składał przed Komisją i zasłanianie się *ważniejszymi sprawami*, w ocenie Komisji jest co najmniej niestosowny, mając na względzie sprawowaną niegdyś funkcję;
- 12) w których zaniechanie zawarcia umów z PP SA i PWPW SA było świadomym działaniem Ministra Aktywów Państwowych Jacka Sasina i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Kamińskiego, którzy nie zawierając umów, dążyli do sytuacji,

- w której na dokumentach rodzących skutki prawno-finansowe związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów korespondencyjnych nie zostaną złożone przez nich oświadczenia woli opatrzone własnoręcznymi podpisami;
- 13) które zostały zarządzane na 10 maja 2020 r., chociaż nie zakładano przeprowadzić ich w tej dacie;
 - 14) które według tłumaczeń ówczesnych rządzących nie odbyły się z winy opozycji, chociaż najwyżsi przedstawiciele państwowi i partyjni ówczesnej władzy nie podjęli nawet próby rozmów i dialogu z opozycją, aby wypracować wspólne i zgodne rozwiązanie;
 - 15) które według tłumaczeń ówczesnych rządzących nie odbyły się z winy opozycji, chociaż to Wicepremier ówczesnego rządu Jarosław Gowin złożył dymisję w dniu 6 kwietnia 2020 r. z uwagi na brak zgody wewnątrz samej koalicji co do wyborów korespondencyjnych. Zgody, której nie było wewnątrz koalicjantów aż do 6 maja 2020 r., kiedy Jarosław Kaczyński i Jarosław Gowin we wspólnym oświadczeniu postanowili, że wybory 10 maja 2020 r. nie odbędą się;
 - 16) które według założeń procedowanej ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów byłyby niemożliwe do przeprowadzenia w tak krótkim czasie zgodnie z prawem i jak stwierdził Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Sylwester Marciniak, dobrze, że się nie odbyły;
 - 17) których wyniki, z uwagi na skalę możliwych nieprawidłowości, mogłyby być kwestionowane i nieuznawane tak na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Mogłaby to być kompromitacja całego kraju, a przede wszystkim przykład skrajnego i jawnego pogwałcenia podstawowych zasad demokracji. Wyborów, które mogłyby więc przynieść chaos i brak stabilności państwa.

Stąd też sposób przygotowania wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. pod wieloma względami, łącznie z tym, w jaki sposób ogłoszono ich nieprzeprowadzenie i w jaki sposób prawnie rozwiązując ten problem, stworzono fikcję prawną będącą wynikiem zastosowania przez PKW prawotwórczej wykładni prawa (co zasadniczo nie powinno mieć miejsca w systemie prawnym, w którym podstawowe znaczenie odgrywa zasada legalizmu), może posłużyć dziś za przykład, jak nie należy przeprowadzać procesu legislacyjnego, przygotowywać wyborów prezydenckich i jak nie postępować w sytuacji nadzwyczajnej, jaką niewątpliwie była epidemia COVID-19. Komisja stanowczo podkreśla za Trybunałem Konstytucyjnym, że ustawy wyborcze nie mogą być zmieniane z wykorzystaniem nadzwyczajnej sytuacji, w której państwo się znalazło lub dla doraźnych celów politycznych. Zmiany prawa wyborczego nie mogą następować pośpiesznie, lecz muszą być poprzedzone rzetelną debatą parlamentarną, której w kwietniu 2020 r. zabrakło w Sejmie RP pod przewodnictwem Marszałek Elżbiety Witek¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11.

W ocenie Komisji ówczesny aparat władzy usilnie dążył do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, aby doprowadzić do reelekcji ówczesnego Prezydenta RP, który według zdecydowanej większości sondaży mógł wygrać wybory już w pierwszej turze. Wiedzano jednak, że wraz z rozwojem sytuacji epidemiologicznej, wprowadzonymi ograniczeniami i skutkami gospodarczymi poparcie to może maleć i zmniejszać szanse na reelekcję, co zresztą faktycznie miało miejsce.

Dążenie do przeprowadzenia wyborów w początkowej fazie nieznanej dotychczas choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2 i w czasie światowej pandemii było w ocenie Komisji nieodpowiedzialne i zagrażające dla życia i zdrowia Polaków, standardów państwa prawa i wolności obywatelskich.

Retoryka prezentowana przez niektórych świadków, że wybory 10 maja 2020 r. nie odbyły się przez opozycję, w szczególności przez ówczesną Wicemarszałek Sejmu Małgorzatę Kidawę-Błońską, została podważona przez samego Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Sylwestra Marciniaka, który wprost zeznał przed Komisją, że: (...) *pani marszałek Kidawa była kandydatem. (...) I do tego się rzecz tylko sprowadza. Nie, nie miała żadnego ... żadnego wpływu na kwestię przeprowadzenia bądź też nieprzeprowadzenia wyborów.* Tego rodzaju tezy podważył również w swoich zeznaniach Wicepremier Jarosław Gowin, który wskazał, że: *Jestem dumny z tego, że przyłożyłem rękę do zablokowania wyborów kopertowych. Jeżeli pani marszałek Kidawa-Błońska poczuwa się do współsprawstwa, to oczywiście przyjmuję to do wiadomości, natomiast ani ja, ani Jarosław Kaczyński, podejmując wspólną decyzję o odejściu od wyborów kopertowych, nie kierowaliśmy się interesem Platformy Obywatelskiej.* Na podstawie zgromadzonych dowodów Komisja stwierdza więc, że to „opozycja wewnątrz” w koalicji rządowej w postaci części polityków Porozumienia Jarosława Gowina powstrzymała wybory korespondencyjne. Prace Komisji ujawniły, że to koalicja rządowa nie potrafiła aż do 6 maja 2020 r. wypracować zgodnego stanowiska, a przy tym przez 4 lata wprowadzała opinię publiczną w błąd, usiłując przenieść całą odpowiedzialność za nieprzeprowadzone wybory na opozycję parlamentarną. Powodami, dla których wybory korespondencyjne się nie odbyły, były: nieprzygotowanie legislacyjne, organizacyjne, a przede wszystkim brak porozumienia wewnątrz samych rządzących. Faktem jest, że koalicja rządowa nie zdążyła przygotować i przeprowadzić zgodnie z prawem wyborów w formule, jaką sobie wymyśliła, i powinna dziś ponieść za to odpowiedzialność.

Komisja nie daje wiary retoryce prezentowanej przez część świadków, którzy usprawiedliwiali swoje działania i zaniechania dynamiką sytuacji. Komisja zwraca uwagę, że zamiar wydania przez Prezesa RM polecenia PP SA i PWPW SA w formie decyzji administracyjnej zmaterializował się w formie projektu decyzji już w dniu 10 kwietnia 2020 r., a zatem przynajmniej na 6 dni przed podpisaniem decyzji. Decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., które skutkowały faktycznym podjęciem czynności i poniesieniem wydatków z budżetu państwa, nie zostały więc

wydane z dnia na dzień, co ma niebagatelne znaczenie dla oceny zachowań funkcjonariuszy publicznych i stanu ich świadomości.

Co więcej, prace Komisji ujawniły, że informacje pomiędzy samymi organami administracji rządowej, a także spółkami Skarbu Państwa były przekazywane w sposób nieformalny i z ominięciem oficjalnych procedur. Tymczasem powszechnie stosowaną zasadą w działalności organów administracji publicznej jest pisemność i utrwalanie faktów na piśmie, choćby w formie notatek. Ze spotkań, narad, rozmów i konsultacji, w których brali udział przedstawiciele MAP, MSWiA, KPRM, w tym w radzie ministerialnej, dotyczących tak ważkiej dla państwa sprawy jak przeprowadzenie wyborów prezydenckich, i to w zupełnie nowej formule i w nadzwyczajnych okolicznościach, nie została sporządzona ani jedna notatka służbowa, protokół czy adnotacja. Co więcej, również tradycyjna korespondencja prowadzona przez MAP i MSWiA jest bardzo zdawkowa, co dotyczy w szczególności relacji z PP SA i PWPW SA. W ocenie Komisji brak oficjalnej korespondencji, brak notatek służbowych z prowadzonych rozmów i spotkań stanowił wyraz świadomego sposobu postępowania przyjętego przez kierownictwo MAP i MSWiA, którzy zdawali sobie sprawę z tego, że działania, które podejmują, pozostają w sprzeczności z prawem.

Prace Komisji, jej ustalenia i podjęte w ich następstwie działania powinny być przestrożą dla wszystkich polityków, którzy w przyszłości będą sprawować władzę, przed podejmowaniem pochopnych, a przy tym bezprawnych decyzji, przed działaniem w imię partykularnych interesów partii politycznej kosztem praw obywatelskich i fundamentów demokracji. Dlatego też cytując zeznania Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Sylwestra Marciniaka: *W żadnym wypadku nie można było dopuścić do wyborów według tych zasad, o których rozmawiamy.*

Zmiana terminu wyborów w sytuacji światowej epidemii COVID-19 była rozwiązaniem stosowanym w wielu krajach, a w okresie kwiecień – maj 2020 r. było to rozwiązanie zdecydowanie przeważające. W co najmniej 45 krajach i terytoriach na całym świecie podjęto wówczas decyzję o odroczeniu wyborów krajowych i niższego szczebla z powodu COVID-19, przypadających w tym okresie, a tylko w 9 krajach zdecydowano się przeprowadzić wybory¹⁶⁶.

Komisja zwraca uwagę, że Konstytucja RP w przepisach dotyczących stanów nadzwyczajnych jasno przewiduje, że przeprowadzenie wyborów w wyznaczonym konstytucyjnym terminie w pewnych sytuacjach powinno ustąpić potrzebom związanym z ochroną ludzkiego życia i zdrowia czy ochroną bezpieczeństwa państwa (art. 228 ust. 7 Konstytucji RP) i zakłada przedłużenie kadencji Prezydenta RP do czasu ustania zagrożenia. Prezes RM Mateusz Morawiecki zamiast uzurpować sobie uprawnienia organów wyborczych do wydawania poleceń związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta RP powinien skorzystać z rozwiązań przyjętych

¹⁶⁶ <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>, dostęp w dniu 13 czerwca 2024 r.

w Konstytucji RP już w 1997 r., tym bardziej że w ocenie Komisji od uchwalenia Konstytucji RP nie było bardziej wyraźnej i oczywistej sytuacji faktyczno-prawnej uzasadniającej wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. W ocenie Komisji zaniechanie zastosowania gotowych i adekwatnych w danych okolicznościach rozwiązań i dokonywanie w to miejsce zmian w prawie wyborczym w pośpiechu i bez minimalnych konsultacji społecznych i prawnych rodzi konieczność uznania niedopełnienia obowiązków przez Radę Ministrów pod kierownictwem Premiera Mateusza Morawieckiego. Przyjęcie zaś przez Sejm RP ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów może być uznane za niezgodne z przepisami Konstytucji RP. Wprowadzając tak istotne zmiany w prawie wyborczym tuż przed wyborami, w istocie przyznano, że zwykle środki konstytucyjne dla przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. były niewystarczające, co rodziło potrzebę wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Wybory korespondencyjne Prezydenta RP w 2020 r. to również przykład na to, że buta i arogancja każdej władzy i traktowanie prawa jako drugorzędnego, czegoś na marginesie działań nie przejdą niezauważone i że doczekają się rozliczenia. Tak bowiem duża część społeczeństwa zapamiętała 8 lat sprawowania władzy przez obóz Zjednoczonej Prawicy. Retoryka tej władzy została wszystkim przypomniana podczas przesłuchiwań świadków, którzy w czasie organizacji wyborów pełnili najważniejsze funkcje w państwie, a stając nie tylko przed Komisją, ale i całym społeczeństwem, zeznawali, że: *wszystko, co mieli do powiedzenia w objętej przesłuchaniem sprawie, zawarli w swobodnej części wypowiedzi, nie przypominali sobie, nie pamiętali*. Zeznawali w sposób, który nie przystoi osobom sprawującym najważniejsze funkcje w państwie, co dotyczy głównie Prezesa RM Mateusza Morawieckiego; pod uroczystą przysięgą używali względem członków Komisji śledczej obraźliwych określeń, jak to zrobił minister SWiA Mariusz Kamiński, czy też obrażali media, jak Prezes PiS Jarosław Kaczyński.

W ocenie Komisji, biorąc pod uwagę znikomy stan wiedzy o wirusie SARS-CoV-2 w okresie marzec – maj 2020 r., a także według racjonalnych przewidywań na przyszłość wybory zarządzone na dzień 10 maja 2020 r. nie powinny się odbyć. Wybory w formie tradycyjnej stanowiłyby zbyt duże zagrożenie dla życia i zdrowia i rozwoju epidemii, zaś przygotowanie i przeprowadzenie wyborów 10 maja 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego w tak krótkim czasie rodziłoby w ocenie Komisji wysokie ryzyko przeprowadzenia wyborów naruszających podstawowe zasady demokracji i przeprowadzania wyborów określone w Konstytucji RP, a także nie eliminowałyby ryzyka zakażenia i rozwoju epidemii, w szczególności gdy chodzi o osoby pracujące przy organizacji i przeprowadzeniu tych wyborów. W to miejsce ówczesna władza powinna skoncentrować swoje działania na wypracowaniu politycznego konsensusu, tym bardziej że wybory faktycznie nie odbyły się w konstytucyjnym terminie, a zadecydowało o tym dwóch polityków – Jarosław Kaczyński i Jarosław Gowin. Dopiero do ich decyzji politycznej dostosowywano rozwiązania prawne. Dlatego też osoby, które podjęły decyzje o przygotowaniu wyborów korespondencyjnych, pomimo tak wielu przeciwwskazań do ich przeprowadzenia, powinny odpowiedzieć za bezzasadne, niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków

publicznych i narażenie zdrowia i życia obywateli. Można powiedzieć, że wszelkie czynności, wszelkie kroki podejmowane przez wszelkie organy administracji publicznej i spółki prawa handlowego, spółki Skarbu Państwa były z góry spisane na straty i ówcześni przedstawiciele władzy w pełni świadomie liczyli się z taką możliwością.

Powyższe Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, w szczególności w oparciu o zebrane w toku prac Komisji dokumenty oraz dowody z zeznań świadków. Jednocześnie Komisja nie dała wiary części zeznań, w szczególności w zakresie, w jakim stoją one w sprzeczności ze stanowiskiem prezentowanym przez te same osoby i otoczenie ówczesnej władzy w czasie przygotowania wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego lub bezpośrednio po nich, nie zaś cztery lata później, tak jak to ma miejsce obecnie. Ponadto w ocenie Komisji niektórzy świadkowie posiadają osobisty interes w przedstawieniu obrazu sprawy, który oddalałby od nich ewentualną odpowiedzialność za związane z tym działania lub zaniechania. W ocenie Komisji zeznania m.in. świadków: Mateusza Morawieckiego Jacka Sasina, Mariusza Kamińskiego, Michała Dworczyka, Jarosława Kaczyńskiego i Elżbiety Witek stanowią w części wyraz przyjętej przez nich ogólnej linii obrony, obliczonej na odciążenie ich i przerzucenie ewentualnej odpowiedzialności za działania i zaniechania, do jakich doszło w związku z wyborami korespondencyjnymi, na inne osoby.

2. Funkcjonariusze publiczni KPRM

Jedną z podstawowych zasad, którą powinny kierować się organy administracji publicznej, jest wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Prezes RM Mateusz Morawiecki wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., uznał się samowładnie za organ uprawniony do wydawania poleceń związanych z procesem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP, chociaż żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego w dniu wydawania tych decyzji nie przyznawały Prezesowi RM ani KPMR kompetencji w tym zakresie.

Komisja podkreśla, że kompetencji przyznanych organom administracji publicznej na zasadzie wyjątku, a taki charakter miał szereg przepisów wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19, nie można interpretować w sposób rozszerzający. Z perspektywy czasu szereg informacji ujawnionych już na dzień dzisiejszy wskazuje, że organy władzy w czasie epidemii COVID-19 nadużywały tych przepisów i wykorzystywały je w innych celach, niż zostały ustanowione. Organizacja wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 r. stanowi jedynie przykład takich działań.

Działania podejmowane przez Prezesa RM i podległych mu funkcjonariuszy KPRM związane z wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. nie były także, wbrew zastosowanej podstawie prawnej decyzji, związane z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenie podjęcia czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów prezydenckich nie może zostać uznane za czynność podjętą w celu zapobiegania i przeciwdziałania szerzeniu się choroby zakaźnej, jaką był SARS-CoV-2 i zwalczaniu epidemii COVID-19.

Z przyczyn szczegółowo uzasadnionych w sprawozdaniu w ocenie Komisji Prezes RM Mateusz Morawiecki wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., nie działał w granicach prawa i nadużył swoich uprawnień, a wydane przez niego decyzje, co potwierdził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, i NSA w wyroku z dnia 28 czerwca 2024 r., sygn. akt: III OSK 4524/21, względem decyzji BPRM.4820.2.3.2020, nie są zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Decyzje te skutkowały następnie, z powołaniem na nie, wydatkowaniem środków publicznych na rekompensaty przez KBW dla PP SA i PWPW SA, w związku z czym należy uznać, że były one źródłem poniesienia przez budżet państwa tych wydatków, chociaż decyzja BPRM.4820.2.4.2020, jak stwierdziły sądy administracyjne, została wydana niezgodnie z prawem i dotknięta jest wadą nieważności.

Prezes RM Mateusz Morawiecki w czasie przesłuchania przed Komisją uznał swoją odpowiedzialność za wydanie decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i wynikające z nich konsekwencje. Uznał zatem swoją odpowiedzialność w szczególności za zmianę zasad przeprowadzania wyborów już w czasie trwającej kampanii wyborczej, za zlecenie czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego, której nie przewidywały żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego w dniu wydania decyzji, jak również za pominięcie w procesie przygotowywania i przeprowadzania wyborów Prezydenta RP organów wyborczych, które w tym właśnie celu zostały powołane, tj. PKW i KBW.

Także Jarosław Kaczyński podczas przesłuchania w dniu 24 maja 2024 r. zapytany o podmiot odpowiedzialny za wykonanie decyzji o wyborach korespondencyjnych odpowiedział, że za techniczne przeprowadzenie operacji odpowiedzialny był rząd, a zatem premier. Natomiast dodatkowo osobą odpowiedzialną za proces przygotowania wyborów korespondencyjnych był Szef KPRM Michał Dworczyk. Mateusz Morawiecki wielokrotnie przed Komisją potwierdzał, za jakie czynności był odpowiedzialny.

Prezes RM zeznał, że wydając decyzje, działał w oparciu o zapewnienia Szefa KPRM Michała Dworczyka i działał w pełnym zaufaniu do niego. Komisja nie zgadza się z tą argumentacją, biorąc pod uwagę wagę sprawy, jaką były wybory Prezydenta RP. W ocenie Komisji nie weryfikując tych

zapewnień, chociażby w drodze rozmowy z Dyrektorem Departamentu Prawnego KPRM Magdaleną Przybysz i/lub Prezesem PG RP Mariuszem Haładym, Prezes RM Mateusz Morawiecki nie dopełnił swoich obowiązków, tym bardziej gdy uwzględni się fakt, że Prezes RM pozyskał wcześniej od Szefa KPRM Michała Dworczyka informacje o negatywnych opiniach prawnych właśnie Departamentu Prawnego KPRM i PG RP. W ocenie Komisji wiedząc o tym fakcie, Premier przed podpisaniem decyzji powinien bezpośrednio skonsultować się ze swoimi najbliższymi doradcami prawnymi, którymi dla Premiera powinni być właśnie Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM i Prezes Prokuratury Generalnej RP. W ocenie Komisji Premier musiał zdawać sobie sprawę z tego, że nie przysługują mu uprawnienia organów wyborczych (co jest wiedzą elementarną na poziomie oczekiwanego profesjonalizmu Prezesa RM) oraz że jego działania mogą zostać odebrane jako próba ingerencji władzy wykonawczej w wybory Prezydenta RP, na co zresztą wskazywał Prezes PG RP w wiadomości e-mail skierowanej do Szefa KPRM Michała Dworczyka w dniu 14 kwietnia 2020 r. Tak ważny przedmiot sprawy rodził w ocenie Komisji konieczność zachowania przez Prezesa RM szczególnej staranności przy podejmowaniu decyzji.

Ponadto wszystko wskazuje na to, że Szef KPRM Michał Dworczyk wprowadził Prezesa RM Mateusza Morawieckiego w błąd, zapewniając go w dniu 16 kwietnia 2020 r. przed podpisaniem decyzji, że decyzje są zgodne z prawem. W ocenie Komisji nie usprawiedliwia to jednak zaniedbania Prezesa RM, który wiedząc wcześniej o negatywnych opiniach prawnych, powinien samodzielnie zacerpnąć informacji od osób, które takie negatywne opinie wydały, i upewnić się, czy ich stanowisko rzeczywiście uległo zmianie, tak jak zapewniał Premiera Szef KPRM Michał Dworczyk. To bowiem Prezes RM, a nie Szef KPRM ostatecznie akceptuje treść wydawanych przez siebie decyzji i podejmuje ostateczną decyzję co do ich wydania bądź odmowy wydania i ponosi za to odpowiedzialność. W ocenie Komisji rzekome opinie ustne pozyskane przez KPRM przed wydaniem decyzji nie powinny stanowić podstawy podjęcia decyzji, gdyż nie miały charakteru kategoriowego (konkluzja brzmiała: możliwe wydaje się zastosowanie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej i wydanie na ich podstawie stosownych decyzji).

W ocenie Komisji zarówno Prezes RM Mateusz Morawiecki, jak i Szef KPRM Michał Dworczyk zignorowali zastrzeżenia i ostrzeżenia wynikające z analiz Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP przed wydaniem przez Prezesa RM decyzji zlecających podjęcie konkretnym podmiotom działań w związku z powszechnymi i obligatoryjnymi wyborami korespondencyjnymi, tj. w kształcie dopiero zakładanym przez ustawodawcę.

W ocenie Komisji Kodeks wyborczy w brzmieniu obowiązującym 16 kwietnia 2020 r. nie upoważniał Prezesa RM do tego, aby podejmować jakiekolwiek działania i wydawać jakiekolwiek decyzje dotyczące wyborów Prezydenta RP. W sytuacji braku politycznego konsensusu, aby działać zgodnie z prawem Prezes RM powinien poczekać na wejście w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów albo wraz z Radą Ministrów ogłosić stan nadzwyczajny – stan klęski żywiołowej, który w sposób legalny umożliwiłby przesunięcie

terminu wyborów Prezydenta RP. Tymczasem, jak ocenił biegły dr hab. Piotr Uziębło: (...) *pojawił się parastan nadzwyczajny, niemający podstaw konstytucyjnych, w którym ograniczano prawa i wolności jednostki poprzez ustawy i rozporządzenia, przy braku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego*. W rzeczywistości bowiem Rada Ministrów, działając na podstawie nowo wprowadzonych przepisów, tj. art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wydając rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, wprowadziła rozwiązania charakterystyczne dla stanu nadzwyczajnego bez tego stanu nadzwyczajnego.

Zdaniem biegłego dr hab. Piotra Uziębła jeśli wybory: (...) *miałyby być legalnie przeprowadzone, to albo musiałyby być wprowadzone zmiany jeszcze przed nastaniem ciszy legislacyjnej albo należałoby wprowadzić stan klęski żywiołowej*. Zmiana tych zasad była absolutnie niedopuszczalna.

W ocenie Komisji Prezes RM Mateusz Morawiecki zaryzykował złamanie prawa, będąc świadomym ryzyka swojego działania, tj. godził się na to, tym bardziej że na te ryzyka i potencjalną odpowiedzialność Premiera wskazywała opinia prawna Departamentu Prawnego KPRM, o której miał Premiera poinformować Szef KPRM Michał Dworczyk.

Ponadto Komisja zauważa, że zarówno Szef KPRM Michał Dworczyk, który odpowiada za treść przygotowywanej decyzji, jak i Prezes RM Mateusz Morawiecki, który podpisywał decyzje, w istocie nie wiedzieli, jakie czynności na podstawie decyzji ma podjąć PP, a zatem czego w zasadzie dotyczy polecenie. Dokonana w ostatecznej wersji decyzji zmiana sformułowania *z przeprowadzenia wyborów na przygotowanie przeprowadzenia wyborów* została dokonana w ostatniej chwili i miała charakter redakcyjny. Zmiana ta miała stworzyć pozory legalności decyzji, a nie w sposób rzeczywisty zmodyfikować zakres czynności, które PP SA miała w tym zakresie podjąć.

Materiał dowodowy zgromadzony przez Komisję prowadzi do wniosku, że przedstawiciele organów administracji rządowej, czołowi politycy koalicji rządowej, członkowie organów spółek Skarbu Państwa, wydając decyzje, dyspozycje i podejmując faktyczne czynności obciążające budżet państwa, byli świadomi tego, że Senat RP wykorzysta cały ustawowy termin na przeprowadzenie procesu legislacyjnego nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, a tym samym, że wybory korespondencyjne w dniu 10 maja 2020 r. mogą się nie odbyć. Świadczą o tym przede wszystkim publiczne wypowiedzi polityków rządzącej koalicji z tamtego okresu. Tego, w jaki sposób Senat RP zamierza procedować nad ustawą, Senat RP nie krył już

1 kwietnia 2020 r. Marszałek Senatu RP prof. Tomasz Grodzki mówił w wywiadzie, że może się zdarzyć, że Senat wykorzysta pełne 30 dni¹⁶⁷.

Co więcej, przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w którymkolwiek z możliwych konstytucyjnych terminów (pierwsza tura mogła zostać zarządzona na dzień wolny między 28 kwietnia a 23 maja 2020 r.) było obciążone ryzykiem z samego faktu braku porozumienia wewnątrz partii tworzących koalicję rządzącą. Przypomnieć należy, że 6 kwietnia 2020 r. złożył dymisję Wicepremier Jarosław Gowin, która została przyjęta 9 kwietnia 2020 r., a powodem dymisji był właśnie spór na kanwie wyborów korespondencyjnych. Istotne jest zatem to, że nawet czołowi politycy Prawa i Sprawiedliwości nie wiedzieli, czy będą mieli większość w Sejmie, aby odrzucić ewentualną i bardzo prawdopodobną uchwałę Senatu odrzucającą ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów. Do 6 maja 2020 r. pomiędzy politykami Prawa i Sprawiedliwości a politykami Porozumienia Jarosława Gowina nie było zgody w kwestii wyborów korespondencyjnych. W dniu 22 maja 2024 r. Prezes RM Mateusz Morawiecki zeznał wprost przed Komisją, że: *Moje ówczesne wątpliwości czy obawy, chyba nawet tak należy powiedzieć, wynikały z tego, że nasza większość wówczas była niewielka. Mielśmy, jeśli dobrze pamiętam, 235 posłów, a cała partia Porozumienie to chyba było około 18 posłów, może nawet 19. I zdawaliśmy sobie z tego sprawę, ja sobie z tego zdawałem sprawę, że pan premier Gowin może tutaj doprowadzić w momencie największej epidemii od 100 lat, największej epidemii od 100 lat, do gigantycznego kryzysu politycznego. I to były, pani poseł, moje podstawowe obawy. I w związku z tym liczne rozmowy, o których tutaj mówiłem, z panem premierem Gowinem. Bardzo często wówczas rozmawiałem, starałem się go przekonywać. (...) I dlatego musiało dojść do tego porozumienia, które państwo tutaj przywoływaliście, pana prezesa Kaczyńskiego z panem prezesem Gowinem na początku maja, żeby właśnie mogła być ta większość zapewniona pod jakiegokolwiek przyszłe rozwiązania legislacyjne, czy to dotyczące wyborów, czy też inne, bo przecież w tamtym momencie, tak jak zacząłem moją odpowiedź pięć minut temu, traciliśmy tę większość parlamentarną.* W dniu 6 maja 2020 r., kiedy doszło do porozumienia wewnątrz koalicji rządzącej, było już za późno, aby przeprowadzić wybory korespondencyjne w dniu 10 maja 2020 r. Co więcej, w ocenie Komisji całokształt okoliczności faktycznych prowadzi do wniosku, że porozumienie 6 maja 2020 r. w rzeczywistości zakładało w ogóle wycofanie się z wyborów korespondencyjnych w którymkolwiek z konstytucyjnych terminów, a do tego wniosku prowadzi fakt, że Marszałek Sejmu Elżbieta Witek nie skorzystała z uprawnienia, jakie dawała ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów i nie zmieniła daty wyborów na inny konstytucyjny termin (17 bądź 23 maja 2020 r.), chociaż już 9 maja 2020 r. miała taką kompetencję i możliwość.

Oznacza to w ocenie Komisji, że wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., Prezes RM był w pełni świadomy ww. okoliczności, a więc przyjął pełne ryzyko, że na podstawie wydanych przez

¹⁶⁷ <https://wyborcza.pl/7,75398,25838310,grodzki-pomysl-z-glosowaniem-korespondencyjnym-to-ze-strony.html>, dostęp dnia 5 czerwca 2024 r.

niego decyzji PP SA i PWPW SA podejmą konkretne działania, które poniosą za sobą koszty i konieczność ich pokrycia z budżetu państwa, chociaż nie było pewne, czy w ogóle, a jeśli tak, to kiedy ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów wejdzie w życie i czy w ogóle wybory korespondencyjne zostaną przeprowadzone.

W ocenie Komisji te dwie okoliczności mają istotne znaczenie z punktu widzenia oceny świadomości i zamiaru Prezesa RM Mateusza Morawieckiego przy wydawaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i przypisania mu odpowiedzialności za podjęcie decyzji, które skutkowały niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem środków z budżetu państwa, zanim ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów weszła w życie i zanim wypracowano porozumienie polityczne w tej sprawie chociażby wewnątrz koalicjantów ówczesnych partii sprawujących władzę.

Komisja krytycznie ocenia również brak zainteresowania ze strony funkcjonariuszy KPRM, w szczególności Prezesa RM i Szefa KPRM, wykonaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. W ocenie Komisji, biorąc pod uwagę w szczególności newralgiczny przedmiot tych decyzji, obejmujący zlecenie czynności mających na celu przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP, Prezes RM nie tylko mógł, ale i powinien zweryfikować, czy i jak wydane przez niego decyzje są wykonywane, a w razie niewykonywania podjąć chociażby próbę wyegzekwowania ich wykonania. Premier miał kompetencje w tym zakresie zarówno jako organ, który wydał decyzję administracyjną nakładającą obowiązki podlegające wykonaniu, jak również jako Prezes RM, który koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, na podstawie art. 148 pkt 5 Konstytucji RP i na podstawie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów może żądać od podległych mu ministrów informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących poszczególnej sprawy. W ocenie Komisji brak rzeczywistej kontroli ze strony Prezesa RM przyczynił się do braku zawarcia umów z PP i PWPW przez Ministra AP i Ministra SWiA, co stanowi odrębne uchybienia szczegółowo opisane przez Komisję.

W ocenie Komisji tak nadzwyczajna sytuacja, jak podkreślali sami przedstawiciele ówczesnych władz, składając zeznania przed Komisją, a także przedmiot sprawy, jakim było przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP, i poważne zastrzeżenia i wątpliwości, czy działania administracji rządowej nie zostaną odebrane jako próba ingerencji w przeprowadzenie tych wyborów, rodziły po stronie Prezesa RM Mateusza Morawieckiego konieczność szczególnie odpowiedzialnego i wyważonego podejścia i zainteresowania wykonaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. przez podległych ministrów. Biorąc zatem pod uwagę pozycję ustrojową Prezesa RM, Komisja mając na uwadze, że za jedną z funkcji kierowania można uznać nadzór, upatruje po stronie Prezesa RM zaniechania sprawowania nadzoru nad wykonywaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Jednocześnie, dowody zebrane przez Komisję, w szczególności wiadomości e-mail pochodzące z okresu już po wydaniu decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., jak również zeznania świadków, którzy

w swoich zeznaniach unikali odpowiedzi na pytania odnoszące się do wykonywania decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. przez Ministra MAP i Ministra MSWiA, w ocenie Komisji prowadzą do wniosku, że Prezes RM wydając decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., nie był świadomy, że ministrowie z rządu nie wykonają jego poleceń. Niewykonanie tych decyzji przez Ministra AP Jacka Sasina i Ministra SWiA Mariusza Kamińskiego było zaś w ocenie Komisji działaniem przemyślanym i celowym, mającym na celu ograniczenie ich odpowiedzialności za ewentualne konsekwencje, co zrodziło nieporozumienia pomiędzy KPRM a MAP i MSWiA, a także problemy związane z pokryciem kosztów poniesionych przez PP SA i PWPW SA w związku z wykonaniem decyzji.

Jak zeznał przed Komisją Wicepremier Jarosław Gowin: *W Ministerstwie Aktywów Państwowych była świadomość, że podpisanie tej umowy nie ma podstaw prawnych i w związku z tym przerzucono ciężar odpowiedzialności na premiera Morawieckiego*¹⁶⁸.

Jakkolwiek najprawdopodobniej główne nieporozumienia pomiędzy KPRM a MAP i MSWiA (choć nie przybierały formy oficjalnej) zaczęły się po wydaniu decyzji przez Prezesa RM w dniu 16 kwietnia 2020 r., to pierwsze sygnały o tym, że MAP próbuje przenieść wyłączną odpowiedzialność za polecenia na Prezesa RM, były widoczne jeszcze przed wydaniem decyzji. Świadczy o tym chociażby ostatnia wymiana korespondencji w sprawie projektów decyzji i ocena Departamentu Prawnego KPRM z dnia 16 kwietnia 2020 r. odnośnie do projektów decyzji przesłanych przez MAP 15 kwietnia 2020 r.: *Problemem jest to że nigdzie nie ma w nich wskazanego że to minister zawiera umowę = ryzyko twierdzenia, że skoro PRM nikogo nie wskazał to on będzie sam zawierał umowę. Jest tylko wskazanie, że finansowanie z części ministra, ale to nie to samo. Brakuje wskazania wprost kto zawiera umowę*¹⁶⁹. Komisja zwraca uwagę, że dopiero w efekcie zmian wprowadzonych przez KPRM w decyzjach znalazł się akapit, który wprost stanowił o wyznaczeniu ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako odpowiedzialnych za zawarcie umowy odpowiednio z PP SA i PWPW SA.

Oceny Komisji względem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. i odpowiedzialności za ich wydanie nie zmienia wyrok TK z dnia 21 maja 2024 r., sygn. akt K 27/23, bowiem jako wyrok o charakterze wyłącznie interpretacyjnym nie wiąże w sposób formalny innych organów i sądów stosujących prawo i nie należy mu przypisywać mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu art. 190 ust 1 Konstytucji RP. Wyrok TK nie uwalnia Prezesa RM Mateusza Morawieckiego i Szefa KPRM Michała Dworczyka od odpowiedzialności również dlatego, że odnosi się jedynie do jednego z kilku zagadnień i nieprawidłowości ujawnionych w związku z wydaniem decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r. Nawet więc przyjęcie odmiennej oceny prawnej co do uprawnienia TK do

¹⁶⁸ Vide: zeznania Jarosława Gowina z dnia 10 stycznia 2024 r.

¹⁶⁹ Vide: wiadomość e-mail Michała Frączkiewicza do Magdaleny Przybysz z dnia 16 kwietnia 2020 r., godz. 09:52.

ustalania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa w drodze tzw. wyroków interpretacyjnych nie znosi bezprawności działań związanych z wydaniem poleceń dotyczących przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie dopiero zakładanej przez ustawodawcę.

Komisja wskazuje również, że nie uszła jej uwadze korespondencja e-mailowa z 12 i 13 maja 2020 r. wymieniana pomiędzy Prezesem PG RP Mariuszem Haładyjem a Prezesem RM Mateuszem Morawieckim oraz Szefem KPRM Michałem Dworczykiem, która prowadzi do wniosku, że KPRM wspólnie z PG RP oraz Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Pawłem Jabłońskim poszukiwał sposobów na ograniczenie ryzyk i odpowiedzialności związanych z wydanymi przez Prezesa RM decyzjami z dnia 16 kwietnia 2020 r. Uznano w tej korespondencji, że jeżeli wyeliminuje się z obrotu prawnego decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., to problem po części sam zniknie, a przynajmniej uniknie się sytuacji, w której w przedmiocie tych decyzji negatywnie wypowiedziałby się sąd administracyjny.

W ocenie Komisji sytuacja, w której Prezes Prokuratury Generalnej RP, który najpierw negatywnie opiniuje możliwość wydania przez Prezesa RM decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., a następnie, w ślad za ryzykami dla Premiera wynikającymi z faktu ich wydania, poszukuje sposobów na ograniczenie jego odpowiedzialności, nie powinna mieć miejsca. Prezes PG RP powinien stać na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa oraz mienia państwowego, a nie indywidulanych interesów poszczególnych polityków.

3. Prezes partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński

W ocenie Komisji nie tylko formalne decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., ale również decyzja polityczna i kierunkowa o przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, jak i procedura ich przygotowania były przejawem szeregu nadużyć, przekroczenia uprawnień i narażenia bezpieczeństwa życia i zdrowia wielu osób.

Z analizy zeznań świadków: Jarosława Gowina, Michała Wypija, Adama Bielana, Mateusza Morawieckiego i samego Jarosława Kaczyńskiego, a także innych dowodów, w szczególności wywiadu udzielonego przez Jarosława Kaczyńskiego w maju 2021 r. tygodnikowi „Sieci”, w ocenie Komisji wynika, że decyzję o przeprowadzeniu w Polsce wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym podjął Prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński.

W wywiadzie dla tygodnika „Sieci” pt. „O jaką Polskę nam chodzi”?¹⁷⁰, udzielonym rok po planowanym terminie wyborów korespondencyjnych, które się nie odbyły, prezes PiS Jarosław Kaczyński sam przyznał: *Chcę, żeby to było jasno powiedziane: to była moja osobista decyzja, by spróbować skorzystać z doświadczenia bawarskiego i kanadyjskiego w organizacji takich*

¹⁷⁰ Tygodnik „Sieci”, nr 21/2021, wyd. 24–30 maja 2021 r., str. 24.

głosowań. Problemem był brak większości w Sejmie dla tej sprawy. Co więcej, powyższe zostało potwierdzone przez świadka podczas przesłuchania przed Komisją. Dodatkowo Jarosław Kaczyński w swoich zeznaniach jednoznacznie wskazywał, że to partie polityczne jako takie są fundamentem demokracji parlamentarnej i decyzje co do wyborów zapadają na gruncie partyjnym. Świadek wprost wskazywał, że nie przypomina sobie rozmów z ówczesną Marszałek Sejmu RP Elżbietą Witek, które miałyby dotyczyć podjęcia decyzji o zorganizowaniu wyborów w trybie korespondencyjnym, podczas gdy to właśnie Marszałek Sejmu RP jest podmiotem odpowiedzialnym za zarządzenie wyborów prezydenckich.

Dowodem na, że to Jarosław Kaczyński podjął ostatecznie decyzję o przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego jest także fakt marginalnej roli w procesie podejmowania decyzji politycznej o przeprowadzeniu wyborów korespondencyjnych Premiera Mateusza Morawieckiego. Z zeznań świadków, w tym Jarosława Gowina, Michała Wypija i samego Mateusza Morawieckiego, wynika, że Premier nie brał udziału w spotkaniach w tzw. willi premiera przy ul. Parkowej poświęconych rozmowom na temat wykorzystania trybu korespondencyjnego. Dodatkowo świadkowie jednoznacznie wskazali, że *decyzje dotyczące wyborów kopertowych zapadały raczej na Nowogrodzkiej niż przy Al. Ujazdowskich*. Znamionnym także jest, że w momencie, gdy Jarosław Gowin, a wraz z nim dziewięciu posłów Porozumienia, sprzeciwił się organizacji wyborów korespondencyjnych, osobą, która spotykała się z Jarosławem Gowinem i prowadziła rozmowy, był Jarosław Kaczyński. Wielokrotnie podczas tych rozmów nie uczestniczył nikt więcej. Jak zeznał Jarosław Gowin w dniu 10 stycznia 2024 r.: *Formuła mojej współpracy z Jarosławem Kaczyńskim była taka, że spotykaliśmy się albo w cztery oczy, albo z udziałem jeszcze premiera Morawieckiego. Nigdy w tych spotkaniach nie uczestniczył żaden inny polityk Prawa i Sprawiedliwości, w szczególności nie uczestniczyła pani marszałek Elżbieta Witek.*

Dowodem na decyzyjność Jarosława Kaczyńskiego są także zeznania świadków Jarosława Gowina, Michała Wypija, jak i Mateusza Morawieckiego, z których jasno wynika, że Jarosław Kaczyński wpływał na stanowiska polityków wobec wyborów korespondencyjnych. Zgodnie z treścią zeznań Wicepremiera Jarosława Gowina Premier Mateusz Morawiecki na początku, gdy rodziła się koncepcja wyborów korespondencyjnych, tj. na koniec marca 2020 r. i początek kwietnia 2020 r., był przeciwny przeprowadzaniu wyborów w takiej formie i w jakiegokolwiek innej. Świadek Jarosław Gowin podkreślał, że Mateuszowi Morawieckiemu znane było stanowisko ekspertów, w tym Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego, co do zagrożenia, jakie niosły za sobą wybory. Jarosław Gowin podniósł, że Premier Mateusz Morawiecki zmienił nastawienie dopiero po rozmowie z Jarosławem Kaczyńskim. Co więcej, sam Mateusz Morawicki zeznał, że nie pamięta, czy od samego początku był zwolennikiem wyborów korespondencyjnych. Natomiast Jarosław Kaczyński zapytany o sprzeciw Premiera Mateusza Morawieckiego wskazał wprost, że być może Premier się sprzeciwiał, ale był to sprzeciw incydentalny, który nie pozostał w jego pamięci.

Świadkowie Jarosław Gowin i Michał Wypij wskazywali również na okoliczności, w jakich na ul. Nowogrodzkiej (w siedzibie Prawa i Sprawiedliwości) dochodziło do spotkań z politykami Porozumienia, których celem było sprowadzenie sprzeciwiających się posłów na *dobrą drogę*. Wobec posłów prowadzono rozmowy dyscyplinujące, nawołujące do wycofania poparcia dla Wicepremiera Jarosława Gowina. Stosowana była swego rodzaju presja i podkreślano, że bez względu na powstały rozdzźwięk w obozie Zjednoczonej Prawicy wybory odbędą się 10 maja 2020 r. Sugerowano także konsekwencje wobec polityków, którzy wykazali swój sprzeciw wobec organizacji wyborów w drodze korespondencyjnej.

Dodatkowo Jarosław Gowin w swoich zeznaniach wskazywał na krytykę, jaka go spotkała w środowisku politycznym koalicjantów w wyniku sprzeciwienia się wyborom korespondencyjnym, oraz na działania, jakie zostały podjęte wobec członków jego rodziny, w tym nagłe zainteresowanie CBA działalnością jego syna. Jarosław Gowin odnosił się również do nacisków czy prób znalezienia sposobów na zdyskredytowanie jego wiarygodności. Powoływał się na rozmowę z Ministrem Sprawiedliwości Zbigniewem Ziobro, który poinformował Jarosława Gowina, że był naciskany, aby uruchomił prokuraturę przeciwko Wicepremierowi. Adam Bielan w swoich zeznaniach wskazywał zaś, że słyszał od posłów Porozumienia, że z Jarosławem Gowinem kontaktowali się w owym czasie przedstawiciele służb specjalnych. Jarosław Gowin odniósł się także do okoliczności, jaka miała miejsce mniej więcej rok później, kiedy to spotkał się z Jarosławem Kaczyńskim, który pełnił wówczas funkcję wicepremiera. Podczas spotkania Jarosław Gowin zarzucił Jarosławowi Kaczyńskiemu, że prowadzi wobec niego wrogie działania. Jarosław Kaczyński miał wówczas odpowiedzieć: *Chyba nie sądziłeś, że puszcze ci wybory kopertowe płazem*. Świadek podkreślał, że miał świadomość, że sprzeciwiając się wyborom korespondencyjnym, wcześniej czy później poniesie polityczne konsekwencje.

Znamiennym pozostaje także fakt, że o odejściu od koncepcji przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym zdecydowali Wicepremier Jarosław Gowin jako ten, który wraz z dziewięcioma innymi politykami Porozumienia Jarosława Gowina sprzeciwił się wyborom korespondencyjnym, co nie pozwalało Jarosławowi Kaczyńskiemu na uchylene weta Senatu RP, oraz sam Jarosław Kaczyński. W rozmowach negocjacyjnych i ostatecznym podpisaniu porozumienia z Jarosławem Gowinem, to Jarosław Kaczyński pełnił strategiczną rolę. Dla przypomnienia: w owym czasie nie był on członkiem rządu, a szeregowym posłem, prezesem największej partii politycznej tworzącej koalicję rządową.

Co zatem idzie, Jarosław Kaczyński podjął zarówno decyzję polityczną o przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 10 maja 2020 r. w formie głosowania politycznego, jak i decyzję o tym, że te wybory się nie odbędą. Dowodzi tego jednoznacznie treść oświadczenia z dnia 6 maja 2020 r., którego okoliczności wydania przedstawił w swoich zeznaniach przed Komisją Jarosław Gowin.

Końcowo należy podkreślić, że równie zaskakującym jest, że to Jarosław Kaczyński podjął decyzję w zakresie możliwości zmiany kandydata opozycji. Niezwykle istotna jawi się również kwestia motywacji towarzyszącej powołanej decyzji. Zgodnie z treścią zeznań Michała Wypija na wypracowanie modelu, w którym można było zmienić kandydata w wyborach prezydenckich, naciskało środowisko Prawa i Sprawiedliwości. Ostatecznie decyzja o zmianie kandydata była decyzją Jarosława Kaczyńskiego, co potwierdził w swoich zeznaniach Jarosław Gowin.

Podjmując decyzję o przeprowadzeniu w Polsce wyborów w trybie korespondencyjnym, Jarosław Kaczyński nie był zainteresowany stanowiskiem specjalistów, jak choćby Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego, co do oceny zagrożenia niebezpieczeństwa dla obywateli i porządku publicznego związanego z realizacją wyborów w okolicznościach trwania epidemii koronawirusa. Podczas przesłuchania w dniu 24 maja 2024 r. Jarosław Kaczyński wprost stwierdził, że nie miał wiedzy na temat opinii Ministra Zdrowia co do organizacji wyborów korespondencyjnych. Nie kierował także jakichkolwiek zapytań w tym zakresie. Dodatkowo świadek przyznał, że nie były podejmowane i prowadzone rozmowy dotyczące zapewnienia zabezpieczenia w postaci środków ochrony osobistej dla członków obwodowych komisji wyborczych.

Jednocześnie z zeznań Michała Wypija przed Komisją wynika, że Jarosław Kaczyński miał dostęp do wiedzy wynikającej z raportu medyków czy też analiz, które przewidywały ewentualny wzrost zakażeń. Świadek wprost wskazał, że: *Także w trakcie naszego spotkania, rozmowy z panem Jarosławem Kaczyńskim w klubie parlamentarnym Prawo i Sprawiedliwość, pamiętam, że Wojciech Maksymowicz powoływał się na konkretne dane, także raportu medyków, ale pamiętam, że także wskazywał na dane Instytutu Kocha, żeby w sposób obiektywny uzasadnić nasze wątpliwości. Tak że dostęp do wiedzy był.*

Dodatkowo świadek Michał Wypij wskazywał, że w trakcie spotkań w tzw. wili premiera na ul. Parkowej było podkreślane, że termin wyborów jest terminem konstytucyjnym i wybory należy zrealizować za wszelką cenę. Świadek podkreślał, że przeciwnicy organizacji wyborów korespondencyjnych skupiali się na kwestii bezpieczeństwa życia i zdrowia Polaków, natomiast druga strona rozmawiała o trybie i sposobie utrzymania władzy za wszelką cenę.

Kwietniowe, bardzo dobre dla urzędującego Prezydenta RP Andrzeja Dudy sondaże i brak możliwości prowadzenia kampanii przez kandydatów opozycji stanowiły dla Jarosława Kaczyńskiego koronny argument dążenia za wszelką cenę do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2020 r. (względnie w innym majowym, konstytucyjnym terminie). Jarosław Kaczyński obawiał się bowiem, że przesunięcie wyborów w czasie zmniejsza szanse wyborcze Andrzeja Dudy. W okolicznościach rozwijającej się pandemii, w sytuacji stosowanych ograniczeń praw i wolności obywatelskich, kolejnych lockdownów liczone było z tym, że nastroje społeczne będą się pogarszać, co może doprowadzić do odwrócenia poparcia wyborczego dla urzędującego prezydenta.

Jarosław Kaczyński nie interesował się nie tylko kwestią zdrowia publicznego w kontekście wyborów, ale również zawartością i stanem baz zawierających stałe rejestry wyborców, które okazały się niekompatybilne, co w efekcie mogło doprowadzić do sytuacji, w której znaczna część obywateli byłaby pozbawiona prawa oddania głosu. Świadek osobiście potwierdził, że nie wiedział, że sytuacja jest na tyle zła. Świadczy to o całkowitej ignorancji tego, czy wybory korespondencyjne można przeprowadzić z zachowaniem podstawowych zasad demokracji.

Z powyższego wynika w ocenie Komisji, że Jarosław Kaczyński dążył do realizacji przedsięwzięcia, które miało doprowadzić do wydatkowania znacznych środków publicznych, w warunkach pandemii, ograniczenia swobód obywatelskich, ogromnych trudności finansowych wśród przedsiębiorców przy jednoczesnym braku weryfikacji, czy aparat państwowy jest wystarczająco przygotowany i gotowy na przeprowadzenie wyborów drogą korespondencyjną, których wyniki nie byłyby podważane.

Co więcej, z zeznań Adama Bielana, Mateusza Morawieckiego oraz Jarosława Kaczyńskiego wynika, że ostatecznym powodem zawarcia porozumienia w dniu 6 maja 2020 r. i rezygnacji z wyborów korespondencyjnych była świadomość co do braku większości sejmowej pozwalającej na przyjęcie przez obóz Zjednoczonej Prawicy projektu, który wróciłby z Senatu. W sytuacji bowiem sprzeciwu wobec wyborów korespondencyjnych części posłów Porozumienia i tym samym braku odpowiedniej większości sejmowej nie byłoby możliwości dokonania przegłosowania ustawy, którą Senat w terminie konstytucyjnym odesłałby do Sejmu.

Jarosław Kaczyński zapytany podczas przesłuchania przed Komisją o to, jakie okoliczności uzasadniają zmianę reguł wyborczych w trakcie procesu wyborczego zeznał: *No na przykład takie okoliczności, w których w ciągu tego czasu, który jest przedmiotem prac, obrad tej Komisji, zmarło około 120 tys. ludzi, a zakażeń było około, przeszło 6 mln. Czyli krótko mówiąc, to są wystarczające warunki, żeby uznać, że to jest sytuacja zupełnie nadzwyczajna i że trzeba na nią zareagować.* Nadto świadek wskazał, że było zagrożone bezpieczeństwo obywateli. Powyższe jednoznacznie dowodzi, że decyzje Jarosława Kaczyńskiego nie korespondowały z przedstawianymi przez niego argumentami. Skoro bowiem Jarosław Kaczyński dostrzegał zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, to jedyną racjonalną decyzją było doprowadzenie do zmiany terminu wyborów w drodze politycznego konsensusu.

Co więcej, należy podnieść, że zarówno prezes PiS Jarosław Kaczyński, jak i Prezes RM Mateusz Morawiecki na pytanie dotyczące wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i możliwości ubiegania się obywateli, w tym przedsiębiorców, o wypłaty odszkodowań w związku z poniesionymi w wyniku pandemii stratami odpowiedzieli, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego mogłoby wiązać się z wypłatą odszkodowań.

Komisja zwraca również uwagę na stanowisko Jarosława Kaczyńskiego prezentowane podczas przesłuchania przez Komisję wobec przedstawionej przez Wicepremiera Jarosława Gowina i popieranej przez Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego propozycji zmiany Konstytucji RP, w szczególności co do wydłużenia kadencji Prezydenta do siedmiu lat. Rozwiązanie to pozwalało utrzymać Andrzeja Dudę na stanowisku Prezydenta, a jednocześnie było rozwiązaniem bezpiecznym dla obywateli, ponieważ nie wymagało ich udziału. Jarosław Kaczyński uznał jednak, że propozycja ta z punktu widzenia konstytucyjnego była całkowicie absurdalna.

Podkreślenia wymaga, że w konsekwencji decyzji politycznej podjętej przez Jarosława Kaczyńskiego co do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych Jarosław Kaczyński polecił Prezesowi RM Mateuszowi Morawieckiemu podjęcie stosownych czynności mających na celu przeprowadzenie procesu wyborczego w formie głosowania korespondencyjnego. To w ramach realizacji polecenia Jarosława Kaczyńskiego Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 16 kwietnia 2020 r. decyzje administracyjne, na podstawie których polecił dwóm spółkom Skarbu Państwa, a mianowicie PP SA i PWPW SA, przygotowanie i przeprowadzenie wyborów w trybie korespondencyjnym.

W ocenie Komisji zebrany i należycie oceniony materiał dowodowy wskazuje, że Jarosław Kaczyński będąc posłem partii rządzącej, nie posiadając żadnych kompetencji, jakie Konstytucja RP przyznaje Marszałkowi Sejmu czy Prezesowi RM, jako poseł – funkcjonariusz publiczny – przekroczył uprawnienia, wykorzystując przy tym swoją pozycję jako prezes Prawa i Sprawiedliwości. Jego działanie nie służyło ochronie społecznego interesu, lecz było działaniem na jego szkodę. Jediną motywacją działania Jarosława Kaczyńskiego była chęć, by za wszelką cenę przeprowadzić wybory i utrzymać prezydenturę Andrzeja Dudy. O jednoznaczności motywacji działania Jarosława Kaczyńskiego świadczy jego nieracjonalna, lekkomyślna i narażająca obywateli postawa wobec nadzwyczajnych okoliczności, jakimi bez wątpienia był stan epidemii.

Tym samym w ocenie Komisji podejmując polityczną decyzję o przeprowadzeniu w dniu 10 maja 2020 r. wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, Jarosław Kaczyński mógł spowodować realne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia obywateli, powodując zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa SARS-Cov-2.

Na marginesie Komisja zauważa w tym miejscu, że nie ma podstaw, aby zeznaniom Jarosława Gowina, który opisywał rolę zarówno Jarosława Kaczyńskiego, jak i Mateusza Morawieckiego w procesie organizacji wyborów korespondencyjnych, odmówić wiarygodności w jakimkolwiek zakresie. W szczególności za całkowicie nieprzekonujący argument Komisja uznaje retorykę prezentowaną podczas składania zeznań przez Prezesa RM Mateusza Morawieckiego i Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, którzy usiłowali podważyć wiarygodność zeznań Jarosława Gowina,

przedstawiając go jako „zdrajcę” i „kłamcę”. Komisja nie daje wiary tej argumentacji, gdy uwzględni się fakt, że jeszcze po tym, jak Jarosław Gowin miał rzekomo okazać się „zdrajcą”, te same osoby, które dziś tak go opisują, ponownie przyjęły go do koalicji rządowej i ponownie uznały go na jednym z najważniejszych stanowisk państwowych, tj. na stanowisku Wicepremiera, którą to funkcję Jarosław Gowin, po tym, jak przestał pełnić 9 kwietnia 2020 r., objął ponownie 6 października 2020 r. i piastował aż do 11 sierpnia 2021 r.

4. Ministerstwo Aktywów Państwowych

Minister AP i podlegli mu urzędnicy (podobnie jak w przypadku MSWiA) działali w sposób dalece odformalizowany, co pozostaje w sprzeczności z ogólnymi zasadami działania organów Państwa i jest szczególnie rażące, jeśli wziąć pod uwagę, że dotyczyło organów szczebla centralnego i kluczowej dla państwa kwestii, jaką są wybory Prezydenta RP. Ze spotkań, narad, rozmów i konsultacji, w których brali udział przedstawiciele MAP, w tym w radze ministerialnej, dotyczących ważkiej sprawy, jaką są wybory prezydenckie, organizowane w zupełnie nowej formule i w nadzwyczajnych okolicznościach, nie sporządzono żadnych notatek służbowych, protokołów czy adnotacji. Również tradycyjna korespondencja prowadzona przez urzędników MAP jest bardzo zdawkowa, co dotyczy w szczególności relacji z PP SA. Brak oficjalnej korespondencji, brak notatek służbowych z prowadzonych rozmów i spotkań, unikanie przez Ministra AP bezpośredniego udziału w czynnościach (czego przykładem są spotkania w dniu 7 i 14 kwietnia 2020 r.) każą przyjąć, że kierownictwo MAP starało się publicznie zmarginalizować swój udział w organizacji wyborów korespondencyjnych oraz zdawało sobie sprawę, że podejmowane działania pozostają w sprzeczności z prawem.

Minister AP, wbrew wyraźnemu obowiązкови wynikającemu z decyzji BPRM.4820.2.3.2020, z przyczyn leżących wyłącznie po jego stronie, nie zawarł przewidzianej w tej decyzji umowy z PP SA.

Minister AP miał świadomość niezawarcia umowy z PP SA, a utrzymywanie przez Ministra AP i podległych mu urzędników stanu niejasności co do zawarcia umowy było celowe. Brak podpisanej umowy miał ich chronić przed ewentualną odpowiedzialnością za udział w realizacji przez PP SA polecenia Prezesa RM i za organizowane wybory korespondencyjne. Brak wyraźnego komunikatu ze strony MAP o braku możliwości zawarcia umowy i przyczyn tego stanu pozwalał utrzymywać PP SA w przeświadczeniu, że umowa zostanie zawarta. Mimo niepodpisania umowy dotyczącej realizacji przez PP SA polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 było ono faktycznie wykonywane, a MAP współpracowało z PP SA w tym zakresie. W sposób nieformalny Minister AP i podlegli mu urzędnicy aktywnie uczestniczyli w realizacji przez PP SA polecenia, m.in. poprzez doprecyzowywanie i koordynowanie czynności podejmowanych przez PP SA.

Także Jarosław Kaczyński podczas przesłuchania przed Komisją był również pytany o powody, dla których Minister AP Jacek Sasin nie podpisał umowy z PP SA. Jarosław Kaczyński nie potrafił odpowiedzieć na pytanie, choć: *Rzeczywiście wedle mojej wiedzy miał podpisać. A dlaczego się cofnął? Tego nie wiem.* Zapytany zaś wprost, czy może minister Sasin nie podpisał umowy gdyż *może bał się odpowiedzialności, jeżeli cokolwiek podpisze?* zeznał: *No, być może.*

Minister AP oraz podlegli mu urzędnicy MAP, w szczególności Sekretarz Stanu w MAP Artur Soboń, wykorzystując zaufanie PP SA do MAP jako organu nadzorującego PP SA oraz stanowiącego część Skarbu Państwa, wprowadzili w błąd PP SA co do rzeczywistej intencji zawarcia umowy, utrzymując PP SA w fałszywym przeświadczeniu, że umowa zostanie zawarta, dzięki czemu – mimo niezawarcia umowy określonej w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 – uzyskali określone w tej decyzji świadczenia związane z przygotowaniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, kosztem majątku PP SA.

Wiadomość e-mail z dnia 17 kwietnia 2020 r. Tomasza Szczegielniaka, Podsekretarza Stanu w MAP odpowiedzialnego za kwestie prawne w MAP, stanowiła ostateczne potwierdzenie wzorów dokumentów stanowiących elementy pakietu wyborczego, zleconych następnie do druku PWPW SA.

Zatwierdzenie przez Podsekretarza Stanu w MAP Tomasza Szczegielniaka wzorów dokumentów składających się na pakiet wyborczy, stanowiących następnie podstawę ich wydruku przez PWPW SA (jej podwykonawcę), jeszcze przed wejściem w życie aktu wykonawczego określającego wzory tych dokumentów było działaniem bezprawnym. Było przy tym działaniem świadomym. Tomasz Szczegielniak jako Podsekretarz Stanu w MAP odpowiedzialny za kwestie prawne wiedział, że akt wykonawczy określający wzory zatwierdzonych przez niego dokumentów jeszcze nie obowiązuje, gdyż sam uczestniczył w pracach nad jego projektem. Wiedza prawnicza, którą posiadał, nie pozwalała na odmienne wnioski.

Minister AP nie tylko nie wypełnił obowiązku zawarcia umowy z PP SA, obejmującej między innymi zasady finansowania realizacji polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, lecz również nie wypełnił obowiązku sfinansowania kosztów poniesionych przez PP SA w związku z realizacją tego polecenia. Zaniechanie to należy ocenić krytycznie, bowiem:

1. Minister AP był podmiotem wykonującym uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa względem PP SA, wobec czego był zobligowany do szczególnej dbałości o mienie PP SA;
2. Minister AP miał pełną wiedzę i świadomość zarówno co do kosztów, jakie PP SA ponosiła na bieżąco w wykonaniu decyzji BPRM.4820.2.3.2020, jak i planowanych wydatków, jakie zmuszona będzie ponieść.

Nie ustalono, aby w sposób formalny, zgodny z przepisami prawa, w tym Kodeksem spółek handlowych oraz statutem PP SA, MAP wykorzystywało instrumenty nadzoru właścicielskiego jako formę bieżącego monitorowania i kontrolowania procesów zachodzących w PP SA w związku z realizacją polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, mimo że realizacja tego polecenia stanowiła istotne zdarzenie w funkcjonowaniu spółki, w tym dla jej majątku, a także miała kluczowe znaczenie dla interesów państwa. Brak jest jakichkolwiek śladów aktywności w tym zakresie Ministra AP, urzędników Departamentu Nadzoru I w MAP czy rady nadzorczej PP SA (w związku z wyborami rada nadzorcza zebrała się tylko raz).

Mimo że w treści decyzji BPRM.4820.2.3.2020 nie wyartykułowano wprost obowiązku nadzorowania przez Ministra AP realizacji przez PP SA polecenia określonego w tej decyzji, obowiązek taki spoczywał na Ministrze AP. Nadzór nad działaniami PP SA w zakresie wykonania polecenia stanowił w istocie immanentną część umowy, którą Minister AP winien był zawrzeć. Brak zawarcia przez Ministra AP umowy z PP SA z przyczyn leżących wyłącznie po stronie Ministra AP nie może uchylać jego odpowiedzialności za brak lub nienależyty nadzór nad realizacją polecenia przez PP SA.

Minister AP posłużył się PP SA jako spółką kapitałową do realizacji zadania publicznego, co było podyktowane wyłącznie interesem partyjnym Prawa i Sprawiedliwości, tylko po to, aby ominąć ograniczenia organizacyjno-prawne, jakie wiążą się z działalnością administracji publicznej. Mimo posiadanych instrumentów prawnych i obowiązku korzystania z nich w relacjach z PP SA korzystał wyłącznie z nieformalnych środków, wykorzystując nadrzędną pozycję Ministra AP wobec PP SA jako wykonującego uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa oraz nadużywając zaufania przedstawicieli PP SA do Ministra AP jako przedstawiciela Skarbu Państwa.

Nie sposób również nie dostrzec, że Minister AP Jacek Sasin, który miał być głównym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za organizację i przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego nie wykazywał specjalnego zainteresowania tym tematem. Jak zeznali członkowie zarządu PP SA Przemysław Sypniewski i Grzegorz Kurdziel, Minister Jacek Sasin nigdy nie spotkał się z nimi osobiście w tym przedmiocie i nie prowadził z nimi w jakiegokolwiek innej formie rozmów i uzgodnień. Można uznać, że do wykonania tego zadania Minister AP Jacek Sasin oddelegował Wiceministra Artura Sobonia, jednakże w całokształcie okoliczności Komisja negatywnie ocenia uchylanie się Jacka Sasina od bezpośredniego zaangażowania. W ocenie Komisji był to wyraz świadomej taktyki obranej przez Ministra AP Jacka Sasina, który zdawał sobie sprawę, że wybory korespondencyjne to sprawa pod każdym możliwym kątem wątpliwa, i w ten sposób chciał zmarginalizować swój osobisty udział w tym procesie, aby ograniczyć swoją potencjalną odpowiedzialność. Jak miał napisać Wiceminister AP Artur Soboń w wiadomości e-mail z dnia 30 kwietnia 2020 r. skierowanej do Szefa KPRM Michała Dworczyka, właśnie z Ministra Artura Sobonia usiłowano zrobić „kozła

ofiarnego” za nieudaną operację wybory korespondencyjne (choć sama Poczta Polska jest pod bezpośrednim nadzorem Jacka Sasina.

Ponadto Komisja zauważa, że Minister AP w związku z wejściem w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów wydał tylko jedno z sześciu obligatoryjnych rozporządzeń do tej ustawy, mimo że projekty rozporządzeń były w MAP opracowywane. Niewydanie przez Ministra AP pięciu rozporządzeń do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w dniu wejścia jej w życie naruszało § 127 załącznika do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

5. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ostateczne ustalenia co do podziału zadań pomiędzy poszczególne podmioty zaangażowane w przygotowanie wyborów korespondencyjnych, które zostały następnie zmaterializowane w formalnych decyzjach Prezesa RM, poczyniono podczas spotkania (wideokonferencji) zorganizowanej na polecenie Wiceministra AP Artura Sobonia w dniu 15 kwietnia 2020 r. Ustalenia te odpowiadały uzgodnieniom poczynionym w dniu 10 kwietnia 2020 r. w siedzibie MSWiA podczas spotkania zorganizowanego przez Ministra SWiA z udziałem Ministra AP oraz przedstawicieli PWPW SA i PP SA.

Minister SWiA Mariusz Kamiński – w przeciwieństwie do Ministra AP Jacka Sasina – osobiście brał udział we wszystkich spotkaniach organizowanych w MSWiA, dotyczących wyborów korespondencyjnych. Brał również udział w uzgodnieniach prowadzonych z MAP w zakresie, w jakim dotyczyły one nadzorowanej przez niego PWPW SA. Uczestniczył w spotkaniu w tzw. willi premiera na ul. Parkowej w Warszawie. Na wszystkich tych spotkaniach dokonywano kluczowych ustaleń, które finalnie znalazły swój wyraz w treści decyzji BPRM.4820.2.4.2020.

Minister SWiA i podlegli mu urzędnicy (podobnie jak w przypadku MAP) działali w sposób dalece odformalizowany, co pozostaje w sprzeczności z ogólnymi zasadami działania organów państwa i jest szczególnie rażące, jeśli wziąć pod uwagę, że dotyczy organów szczebla centralnego i kluczowej dla państwa kwestii, jaką są wybory.

Minister SWiA, wbrew wyraźnemu obowiązкови wynikającemu z decyzji BPRM.4820.2.4.2020, z przyczyn leżących wyłącznie po jego stronie, nie zawarł przewidzianej w tej decyzji umowy z PWPW SA. Uchybienia Ministra SWiA w zakresie niezawarcia umowy z PWPW są analogiczne do ciążących na Ministrze AP w stosunku do PP SA i pokazują systemowy charakter naruszeń, jakich dopuściła się administracja rządowa w związku z wyborami korespondencyjnymi. Minister SWiA (podobnie jak Minister AP):

1. nie zawarł umowy (mimo jednoznacznego obowiązku wynikającego z decyzji Prezesa RM),

2. nie przygotował własnego projektu umowy,
3. nie przeprowadził jakichkolwiek analiz (w tym prawnych),
4. nie ustosunkował się do przesłanego przez drugą stronę projektu umowy,
5. na etapie zeznań składanych przed Komisją przedstawił zupełnie nową, niepodnoszoną wcześniej przyczynę niepodpisania umowy, jakoby umowa miała być zawarta po ustaleniu ostatecznych kosztów realizacji polecenia, a więc po jego zrealizowaniu.

Minister SWiA miał świadomość niezawarcia umowy z PWPW SA. Utrzymywanie przez Ministra SWiA stanu niejasności co do zawarcia umowy było celowe. Brak podpisanej umowy miał go chronić przed ewentualną odpowiedzialnością za udział w realizacji przez PWPW SA polecenia Prezesa RM i za organizowane wybory korespondencyjne. Brak wyraźnego komunikatu ze strony MSWiA o braku możliwości zawarcia umowy i przyczyn tego stanu pozwalał utrzymywać PWPW SA w przeświadczeniu, że do zawarcia umowy dojdzie. Mimo niepodpisania umowy, dotyczącej realizacji polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, było ono faktycznie wykonywane przez PWPW SA, w czym Minister SWiA w sposób nieformalny uczestniczył, m.in. poprzez zatwierdzanie działań podejmowanych przez PWPW SA.

Minister SWiA, wykorzystując zaufanie PWPW SA do MSWiA jako organu nadzorującego PWPW SA oraz stanowiącego część Skarbu Państwa, wprowadził w błąd PWPW SA co do rzeczywistej intencji zawarcia umowy, utrzymując PWPW SA w fałszywym przeświadczeniu, że umowa zostanie zawarta, dzięki czemu – mimo niezawarcia umowy określonej w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 – uzyskał określone w tej decyzji świadczenie w postaci wydrukowania elementów pakietów wyborczych, kosztem majątku PWPW SA.

Minister SWiA (podobnie jak i Minister AP) nie korzystał z ustawowej i statutowej drogi wykonywania nadzoru nad PWPW SA, realizując go w sposób nieformalny, a przede wszystkim wadliwy. Sposób działania obu ministrów świadczy o świadomym i skoordynowanym charakterze podejmowanych działań. Minister SWiA nie dopełnił obowiązku nadzoru nad działalnością PWPW SA, dopuszczając do tego, że PWPW SA, wbrew obowiązkowi z decyzji BPRM.4820.2.4.2020, nie wykonała określonego w decyzji polecenia polegającego na wydruku pakietów wyborczych, lecz w całości powierzyła jego realizację podmiotowi trzeciemu, do czego nie była uprawniona.

Minister SWiA posłużył się PWPW SA jako spółką kapitałową do realizacji zadania publicznego, co było podyktowane wyłącznie interesem partyjnym, tylko po to, aby ominąć ograniczenia organizacyjno-prawne, jakie wiążą się z działalnością administracji publicznej. Mimo posiadanych instrumentów prawnych i obowiązku korzystania z nich w relacjach z PWPW SA korzystał wyłącznie z nieformalnych środków, wykorzystując nadrzędną pozycję Ministra SWiA wobec PWPW SA jako wykonującego uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa oraz nadużywając zaufania przedstawicieli PWPW SA do Ministra SWiA jako przedstawiciela Skarbu Państwa.

6. Spółki Skarbu Państwa – Poczta Polska SA i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA

W ocenie Komisji zarządy PP SA oraz PWPW SA podjęły nieuzasadnione ryzyko gospodarcze, narażając te spółki na niepowetowaną szkodę majątkową wielkich rozmiarów.

Komisja nie zgadza się z ferowanym przez świadków – byłych członków zarządów ww. spółek – argumentem, że podmioty te zobligowane były wykonać decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r. pomimo niezawarcia umów przez ministrów AP i SWiA, gdyż były opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności.

Prawidłowa analiza prawna przepisów stanowiących podstawę prawną decyzji Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., obowiązujących w dniu ich wydania, prowadzi bowiem do wniosku, że decyzje Prezesa RM mogły podlegać natychmiastowemu wykonaniu, jeśli to ich adresaci, czyli PP SA i PWPW SA, odmówiliby zawarcia umowy. Tymczasem to nie spółki Skarbu Państwa odmówiły zawarcia umów, a Minister AP i Minister SWiA, mimo zapewnień, nie przedstawili PP SA i PWPW SA takich umów. Decyzje Prezesa RM z dnia 16 kwietnia 2020 r., wbrew twierdzeniom świadków, nie podlegały wykonaniu przez adresatów decyzji – PP SA i PWPW SA do czasu zawarcia umowy z odpowiednim ministrem lub natychmiastowemu wykonaniu w przypadku odmowy zawarcia takiej umowy przez adresata decyzji. Żadna z tych sytuacji nie miała miejsca.

Ponadto zarządy obydwu spółek, mimo takiego prawa, nie zdecydowały się na zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego, chociaż obydwie decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 r., a w szczególności decyzja skierowana do PP SA, która nie określała precyzyjnie zadań i obowiązków PP SA, budziły poważne wątpliwości prawne. Jak prawomocnie uznały sądy administracyjne, decyzja BPRM.4820.2.3.2020 była dotknięta tak istotnymi wadami, że kwalifikowała się aż do stwierdzenia jej nieważności, jako wydana bez podstawy prawnej i z rażącym naruszeniem prawa.

Mimo to PP SA i PWPW SA rozpoczęły wydatkowanie środków, chociaż nie istniała podstawa prawna dla takiego wydatkowania, wobec czego spółki te nie miały gwarancji, że środki te zostaną kiedykolwiek zwrócone. I rzeczywiście, po rezygnacji ówczesnych rządzących z wyborów korespondencyjnych stało się jasne, że nie ma podstaw prawnych do zwrotu PP SA oraz PWPW SA wydatkowanych środków, wskutek czego kolejne ministerstwa odmawiały spółkom przekazania rekompensat. Potwierdza to tezę, że wydatkowanie środków nastąpiło bez podstawy prawnej i stanowiło przykład rażącej niegospodarności ze strony ówczesnych zarządów obydwu spółek.

Doprowadziło to w kwietniu 2020 r. do powstania w obydwu podmiotach szkód wielkich rozmiarów, ponieważ w stanie prawnym obowiązującym do 1 września 2020 r. brak było

jakiegokolwiek podstawy prawnej (wobec niezawarcia umów) do zwrotu obydwu spółkom poniesionych wydatków. Dopiero wejście w życie art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia dało wątpliwą, w ocenie Komisji, podstawę do zwrotu tych środków ze środków publicznych, co w znacznej części nastąpiło po podjęciu w grudniu 2020 r. stosownych uchwał przez Radę Ministrów. Skutku tego nie można uznawać jednak za normalne następstwo decyzji podejmowanych przez zarządy tych spółek w kwietniu 2020 r. (zwłaszcza że w kwietniu 2020 r. nie można było przewidzieć wprowadzenia przez ustawodawcę art. 117a ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia).

Oznacza to, że przyznanie częściowych rekompensat przez KBW oraz wcześniejsze przeznaczenie środków na ten cel w drodze uchwał Rady Ministrów nie znajdowało podstawy prawnej. Skutkowało to w praktyce sfinansowaniem ze środków publicznych skutków rażących błędów i zaniedbań ze strony członków zarządów PP SA i PWPW SA.

W ocenie Komisji za wyrządzenie tym spółkom szkody w wielkich rozmiarach odpowiedzialność ponoszą ówcześni członkowie zarządu PP SA oraz PWPW SA. Nie rozważyli oni (i) zaskarżenia decyzji; (ii) złożenia wniosku o wyjaśnienie treści decyzji; (iii) wstrzymania wydatkowania środków i zaciągania zobowiązań do chwili zawarcia umów.

7. Przekazywanie danych osobowych

W ocenie Komisji działania podjęte przez Zarząd PP SA, polegające w szczególności na skierowaniu wniosku o udostępnienie danych osobowych ze spisu wyborców za pomocą wiadomości e-mail z dnia 23 kwietnia 2020 r., a następnie za pośrednictwem platformy ePUAP, pozbawione były podstawy prawnej.

W dacie skierowania przedmiotowych żądań do jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego, to PKW była stałym, najwyższym organem wyborczym w sprawach przeprowadzania wyborów powszechnych.

Uchwalona w okresie pandemii wirusa SARS-CoV-2 ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, nakładająca określone obowiązki na operatora pocztowego w związku z planowanymi wyborami w trybie korespondencyjnym, weszła w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r., dlatego też wbrew przyjętym założeniom PP SA art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia nie stanowił legalnej podstawy do przekazania danych osobowych PP SA.

Mając na uwadze powyższe, próżno doszukiwać się również podstawy prawnej do pozyskania przez PP SA danych osobowych znajdujących się w spisie wyborców na podstawie decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020. Przedmiotowa decyzja w dniu jej wydania nie stanowiła wystarczającej

i samodzielnej podstawy do podjęcia założonych działań, bowiem adresat, do którego została skierowana (PP SA), nie posiadał ustawowych kompetencji do przedsięwzięcia rzeczonych działań.

Ponadto pierwszy wniosek skierowany przez PP SA do wójtów/burmistrzów/prezydentów miast o udostępnienie danych osobowych ze spisu wyborców obarczony został wadą w postaci uchybienia przejawiającego się w braku podpisania przedmiotowego wniosku przez osoby uprawnione. Podkreślenia wymaga, że podpis, w uznanej przepisami prawa formie, stanowi jeden z elementów przedmiotowo istotnych dla uznania prawnej zasadności pisma. Tym samym odmowę udostępnienia danych osobowych ze spisu wyborców, czego faktycznie dokonała znaczna część organów jednostek samorządu terytorialnego poprzez nieudostępnienie danych osobowych, uznać należy za działanie uzasadnione.

Kolejno wskazać należy na uchybienie obowiązującym przepisom o ochronie danych osobowych (RODO), które nastąpiło wobec braku określenia celu, dla którego dane osobowe zostały pozyskane przez PP SA. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 lit. b RODO precyzyjne określenie celu jest warunkiem legalnego działania w zakresie przetwarzania danych osobowych.

Ponadto w ocenie Komisji także czynności realizowane przez Ministra Cyfryzacji w związku z pozyskaniem przez PP SA danych osobowych z rejestru PESEL uznać należy za wadliwe pod względem ich legalności. W dniu udostępnienia danych osobowych z rejestru PESEL nie obowiązywała bowiem jeszcze ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, bowiem weszła w życie na dzień przed planowaną datą wyborów Prezydenta RP w 2020 roku, tj. 9 maja 2020 r.

Przeprowadzona analiza sprowadza się do wskazania, że uzasadnienie żądania PP SA udostępnienia danych osobowych, bądź to na podstawie przepisów ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, bądź na podstawie decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020, nie stanowi relewantnej podstawy prawnej do skierowania żądania o przedmiotowej treści.

Pierwsza z podstaw prawnych charakteryzuje się uregulowaniem, przejawiającym cel w odwołaniu do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, co w związku z nieobowiązaniem ww. ustawy w dniu skierowania żądania stanowi czynnik wykluczający możliwość powołania art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia. W kwestii uzasadnienia żądania udostępnienia danych osobowych z rejestru PESEL, na podstawie decyzji znak BPRM.4820.2.3.2020, podkreślić należy uchybienie zasadzie legalizmu z uwagi na brak możliwości uzasadnienia żądania udostępnienia danych osobowych z rejestru PESEL na podstawie decyzji organu administracji rządowej, jakim jest Prezes RM, podczas gdy podstawa taka winna być wskazana w akcie prawnym rangi ustawowej.

Analiza dokumentacji zebranej w toku prac Komisji, jak też ustalenia poczynione w oparciu o zeznania osób wezwanych przez Komisję prowadzą do konkluzji, zgodnie z którą działania Ministra Cyfryzacji w zakresie udostępnienia danych osobowych z rejestru PESEL uznać należy za obarczone wadą braku podstawy prawnej.

Komisja w wątpliwość podaje stwierdzenie Ministra Cyfryzacji Marka Zagórskiego co do możliwości zbadania wniosku o udostępnienie danych z rejestru PESEL jedynie pod kątem formalnym. Jednym z zadań Ministerstwa Cyfryzacji jest przedsięwzięcie działań w ramach ochrony danych osobowych, bazujące przede wszystkim na obowiązujących przepisach ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych oraz przepisach RODO.

Zauważyć należy, że z uwagi na rolę, jaką Minister Cyfryzacji pełnił w zakresie administracji danymi osobowymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL, Minister Cyfryzacji Marek Zagórski w związku z szeroko podnoszonymi wówczas wątpliwościami dotyczącymi kwestii głosowania w trybie korespondencyjnym w zakresie zasadności żądania skierowanego przez PP SA powinien dokonać własnych ustaleń co do jego zasadności.

W ocenie Komisji ówczesny Minister Cyfryzacji Marek Zagórski uchybił podstawowym obowiązkom związanym z pełnioną przez niego funkcją. Zakres czynności w ramach udostępnienia danych osobowych, których dopuścił się Minister Cyfryzacji w okresie będącym przedmiotem prac Komisji, a w szczególności przekazanie PP SA w dniu 22 kwietnia 2020 r. danych osobowych z rejestru PESEL, pomimo braku podstawy prawnej takiego działania, pozwala powziąć uzasadnione podejrzenie, że Minister Cyfryzacji nie dopełnił obowiązków powierzonych mu w związku z pełnioną funkcją, czym działał na szkodę interesu publicznego i prywatnego.

W ocenie Komisji zakres uchybień, których dopuścił się ówczesny Minister Cyfryzacji pozwala stwierdzić, iż doszło do możliwości naruszenia zarówno interesu publicznego, jak i interesu prywatnego. Za naruszenie interesu publicznego uznać należy przede wszystkim narażenie dóbr prawnych ogółu osób uprawnionych do głosowania, które w dacie 10 maja 2020 r. posiadały czynne prawo wyborcze. Ponadto przedmiotowe zaniechanie ówczesnego Ministra Cyfryzacji charakteryzuje się również naruszeniem interesu prywatnego, co nastąpiło w związku z przekazaniem danych osobowych wyborców, które znajdowały się w przekazanym PP SA rejestrze PESEL, pomimo braku podstawy prawnej do udostępnienia na rzecz PP SA danych z ww. rejestru przez Ministra Cyfryzacji.

W ocenie Komisji za nieprawidłowe uznać należy również stanowisko Prezesa UODO dotyczące uzasadnienia podstawy i celu przekazania przez Ministerstwo Cyfryzacji zasobów zawierających dane osobowe. Stanowisko, jak też czynności podjęte przez Prezesa UODO uznać należy co najmniej za nieadekwatne w stosunku do powagi oraz rangi organu.

Prezes UODO był organem właściwym do zajęcia stanowiska w przedmiocie jakichkolwiek wątpliwości związanych z udostępnieniem, gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych w tak szerokim zakresie, w jakim ma to miejsce w przypadku wyborów powszechnych. Nadto czynnikiem uzasadniającym konieczność wypowiedzenia się przez Prezesa UODO w przedmiotowej kwestii jest fakt powierzenia danych osobowych ze spisu wyborców i danych osobowych z rejestru PESEL podmiotowi, jakim jest PP SA, co było bezprecedensowym odstępstwem przejawiającym się w ograniczeniu roli PKW w procesie zorganizowania wyborów Prezydenta RP w 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

8. Przebieg procesu legislacyjnego nad ustawą

W ocenie Komisji sposób procedowania ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów w Sejmie RP, którym kierowała Marszałek Sejmu Elżbieta Witek, naruszył podstawowe kanony tworzenia prawa przyjmowane w demokratycznym państwie prawnym.

Wobec powyższego, w ślad za powołanymi wyżej opiniami biegłych, jak również opiniami sporządzonymi przez ekspertów na etapie prac legislacyjnych nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, w ocenie Komisji to Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek ponosi odpowiedzialność za naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu¹⁷¹, tj.: art. 87 ust. 1 i 2, art. 34 ust. 3, art. 89 ust. 2 w zw. z art. 51 pkt 1, art. 39 ust. 1–2 w zw. z art. 51 pkt 2, art. 95 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1, art. 95 ust. 2, a ponadto art. 34 ust. 7 i art. 34 ust. 8, co Komisja szczegółowo uzasadnia w następujący sposób:

➤ Art. 87 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu

Do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i 14, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej (ust. 1). Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi, rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, o których mowa w ust. 1 (ust.2).

Projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, który wpłynął do Sejmu 6 kwietnia 2020 r., dotyczył fundamentalnych zmian w przepisach dotyczących wyborów prezydenckich, a zatem zmian Kodeksu wyborczego. W przypadku projektu tej ustawy dochodziło do zawieszenia znacznej części Kodeksu wyborczego, w szczególności dotyczącej przeprowadzenia głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów. W związku

¹⁷¹ Zgodnie z treścią art. 112 Konstytucji RP organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

z tym Marszałek Sejmu zobowiązana była prowadzić proces legislacyjny dla tej ustawy jak w przypadku postępowania z projektami zmian kodeksów. Do obowiązków Marszałka Sejmu należało bowiem ostateczne zakwalifikowanie projektu ustawy jako ustawy zmieniającej Kodeks wyborczy.

➤ **Art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu**

Z treści tego przepisu wynika, że uzasadnienie (projektu ustawy – przyp. wł.) powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Naruszenie tego przepisu przez Marszałka Sejmu jest rażące. Przedłożony Sejmowi projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów nie zawierał żadnych wyników konsultacji ani opinii. Formalnie pozyskano opinię Biura Analiz Sejmowych, jednakże jej treść prowadzi do wniosku, że ta opinia nie zawierała jakiegokolwiek oceny prawnej, lecz ograniczała się do opisanie w skrócie tego, co zawarte jest w projekcie ustawy, a przecież należy mieć na uwadze, że projekt dotyczył zmian prawa wyborczego. Marszałek Sejmu zobowiązana była w tym przypadku do skierowania projektu ustawy do konsultacji przed skierowaniem do pierwszego czytania. Wymóg konsultacji był w tym przypadku warunkiem *sine qua non* poprawności postępowania legislacyjnego.

➤ **Art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu w zw. z art. 51 pkt 1 Regulaminu Sejmu**

Pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu.

Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwalić przez: przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu.

W ocenie Komisji niewątpliwie ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów dotyczyła fundamentalnej zmiany zasad przeprowadzania wyborów prezydenckich, a zatem obejmowała zmianę/nowelizację Kodeksu wyborczego. W takiej sytuacji nie było możliwości skrócenia przez Marszałek Sejmu terminu wskazanego w art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

➤ **Art. 39 ust. 1 – 2 Regulaminu Sejmu w zw. z art. 51 pkt 2 Regulaminu Sejmu**

Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy (ust.1). Jeżeli pierwsze czytanie projektu jest przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu, Prezydium Sejmu może określić limit pytań, o których mowa w ust. 1, przysługujących posłom wchodzącym w skład poszczególnych klubów i kół oraz posłom niezrzeszonym. Przy określaniu limitu pytań Prezydium Sejmu bierze pod uwagę liczebność klubu lub koła (ust. 1a). Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości (ust. 2).

Z kolei zgodnie z art. 51 pkt 2 Regulaminu Sejmu Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji.

Przedmiotowa ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów została uchwalona przez Sejm w ekspresowym tempie niecałych 3 godzin, co przejawiało się w radykalnym ograniczeniu debaty nad projektem, który dotyczył fundamentalnych zmian Kodeksu wyborczego, a zatem takiego skrócenia kategorycznie nie można uznać za zasadne. Ponadto Sejm w pierwszym czytaniu rozstrzygnął o nieodrzućeniu projektu, co zostało potraktowane jako jednoczesna zgoda na niezwłoczne przejście do drugiego czytania. W ocenie Komisji Marszałek RP powinna zarządzić odrębne głosowania nad przejściem przez Sejm RP do drugiego czytania, a powyższe zaniechanie stanowi kolejne rażące naruszenie Regulaminu Sejmu. W konsekwencji zastosowanie znaleźć powinien przepis art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który wprost stanowi, że w przypadku braku odrzucenia projektu ustawy w całości pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji. Ustawa dotyczyła zmian w Kodeksie wyborczym, nie można było zatem skorzystać z przyspieszonego trybu jej uchwalania. Marszałek Sejmu zobowiązana była zatem do odesłania projektu ustawy do komisji.

➤ **Art. 95 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu**

Drugie czytanie projektu, o którym mowa w art. 87 ust. 1, może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej.

Ponownie podkreślić należy, że projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów dotyczył fundamentalnych zmian w Kodeksie wyborczym. W związku z tym drugie czytanie projektu powinno odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej. O ile powołanie komisji jest fakultatywne, to zdaniem biegłych powołanych przez Komisję oraz zgodnie z poglądami doktryny prawa w przypadku braku powołania komisji nadzwyczajnej niezbędne jest skierowanie projektu do właściwej komisji stałej lub istniejącej już komisji nadzwyczajnej, a wynika to z faktu, że przepisy dotyczące trybu kodeksowego mają charakter *lex specialis* w stosunku do regulacji ogólnych

dotyczących postępowania ustawodawczego *in genere*. W ocenie Komisji w przypadku projektu ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów nie było możliwości zastosowania trybu pilnego.

➤ **Art. 95 ust. 2 Regulaminu Sejmu**

W przypadku zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki albo wniosku projekt kieruje się ponownie do Komisji Nadzwyczajnej.

W trakcie prac nad projektem ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów podczas drugiego czytania zostały zgłoszone poprawki do projektu. W związku z tym obowiązkiem Marszałka Sejmu było skierowanie projektu do Komisji Nadzwyczajnej. W przypadku tej ustawy nie można było skorzystać z przyspieszonego trybu wskazanego w art. 48 Regulaminu Sejmu.

➤ **Przepisy przewidujące po stronie Marszałka Sejmu uprawnienie**

Komisja ma na względzie, że niektóre przepisy Regulaminu Sejmu przewidują fakultatywne uprawnienia Marszałka Sejmu. Jednak w ocenie Komisji nieskorzystanie przez Marszałka Sejmu z wymienionych poniżej uprawnień w trakcie procesu legislacyjnego nad projektem ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów i wynikającą z tego faktu skalę naruszeń należy ocenić szczególnie negatywnie pomimo pewnej swobody Marszałka Sejmu przy podejmowaniu decyzji. W przypadku organów władzy swoboda działania nigdy nie oznacza dowolności.

➤ **Art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu**

Z treści tego przepisu wynika, że Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2–3.

Wymogi te dotyczą m.in. kwestii wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy (ust. 2 pkt 1), przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych (ust. 2 pkt 4), przedstawienia wyników przeprowadzanych konsultacji.

Niewątpliwie projekt ustawy, który do Sejmu wpłynął 6 kwietnia 2020 r., nie spełniał wymagań regulaminowych. Przede wszystkim podkreślić należy, że projekt zmieniał naczelne zasady przeprowadzania wyborów prezydenckich na miesiąc przed ich terminem. Krótkie, lakoniczne uzasadnienie, stanowiące skrótowy opis ustawy, brak wyjaśnienia skutków, jakie ustawa ma wywoływać, oraz stwierdzenie, że ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa

i jednostek samorządu terytorialnego, co nie było zgodne z prawdą, powinno spowodować zwrócenie projektu ustawy przez Marszałka Sejmu do wnioskodawcy.

➤ **Art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu**

Zgodnie z art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.

W ocenie Komisji zachodziły poważne wątpliwości, że przedłożony projekt ustawy był sprzeczny z prawem, co z kolei winno skłonić Marszałka Sejmu do zasięgnięcia merytorycznej opinii do Prezydium i do Komisji Ustawodawczej.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek dopuściła się też rażącego naruszenia prawa w postaci nierespektowania zasady prawidłowej legislacji wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP.

9. Zaniechania po stronie Państwowej Komisji Wyborczej

Komisja negatywnie ocenia również postawę i działalność PKW w okresie przygotowywania wyborów korespondencyjnych.

Śledząc aktywność PKW z okresu kwiecień i maj 2020 r. w kontekście tak ważnego tematu, jakim było wówczas przeprowadzenie wyborów prezydenckich, nie sposób nie zauważyć, że była to aktywność niezwykle ograniczona, biorąc pod uwagę skalę problemu. W ocenie Komisji PKW w tej kryzysowej sytuacji związanej z wyborami prezydenckimi w 2020 r. nie podjęła żadnej znaczącej aktywności, aby uniknąć sytuacji, w której wybory zarządzone na 10 maja 2020 r. mogłyby naruszać standardy demokracji, a przy tym stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia.

Zauważyć przecież należy, że w art. 160 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego ustawodawca powierzył PKW sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. W ramach tego nadzoru w ocenie Komisji PKW w kwietniu i w maju 2020 r. w związku z nadzwyczajną sytuacją, która miała miejsce, z wyborami prezydenckimi, a w szczególności w związku z działaniami podejmowanymi przez organy administracji rządowej w związku z przygotowywaniem wyborów korespondencyjnych, w tym wydaniem przez Premiera decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 r., drukowaniem na potrzeby tych wyborów kart wyborczych, pomimo braku obowiązującej ustawy,

która przewidywałaby ten sposób głosowania dla wszystkich wyborców, nie podjęła adekwatnej aktywności.

W ocenie Komisji apolityczność nie oznacza tego, że najwyższy organ wyborczy przyjmuje rolę cichego obserwatora, gdy organy państwa próbują przeprowadzić wybory naruszające podstawowe zasady demokracji. Wręcz przeciwnie, właśnie rola i pozycja tego organu rodzą po jego stronie obowiązek zajęcia jasnego stanowiska, a nawet podjęcie próby dialogu, który mógłby rozwiązać tę patową sytuację. Co więcej, Komisja kategorycznie nie zgadza się z oceną PKW, że temat wyborów korespondencyjnych był sprawą polityczną. Była to sprawa wyboru najważniejszej osoby w państwie, w której miliony obywateli mogłyby zostać pozbawione prawa głosu. Nie ulega więc wątpliwości, że nie była to sprawa polityczna, ale sprawa ogromnie ważna dla całego społeczeństwa i państwa, w szczególności jego stabilności. Przeprowadzenie wyborów prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2020 r. w sposób zgodny z zasadami demokracji, a przy tym bezpieczny dla życia i zdrowia, a także wprowadzanie radykalnych zmian do prawa wyborczego zaledwie na miesiąc przed wyborami, to w ocenie Komisji nie była sprawa polityczna. Jednocześnie w ocenie Komisji żaden inny organ nie był bardziej kompetentny do tego, aby zająć stanowisko w tej sprawie. PKW powinna stać na straży praw obywateli i zająć stanowisko w tej sprawie, aby właśnie sprawować nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego.

Stąd też w ocenie Komisji PKW nienależycie wypełniła swoje obowiązki, na co Komisja zwraca uwagę ku przestrodze na przyszłość, aby bierność ze strony tak ważnego organu nigdy więcej w tak kryzysowej sytuacji nie powtórzyła się.

10. Zaniechanie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego

W ocenie Komisji przynajmniej w okresie marzec – maj 2020 r. zaistniały wyjątkowe okoliczności, które determinowały bezpośrednie zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Świadczą o tym bezpośrednio zgodne zeznania świadków oraz pozostałe zgromadzone w sprawie dowody.

W ocenie Komisji Rada Ministrów podejmując decyzję o wydaniu rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (i kolejnych rozporządzeń), uznała, że nie jest w stanie przywrócić porządku przy pomocy „zwykłych środków konstytucyjnych” i zadecydowała, że występująca sytuacja jest sytuacją nadzwyczajną, wymagającą właśnie podjęcia nadzwyczajnych środków, a co za tym idzie, Rada Ministrów wydając rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r., ustaliła, że wystąpił stan nadzwyczajny.

Skoro zaś Rada Ministrów stała na stanowisku, że Polsce zagraża globalna pandemia, epidemia, to w celu zapobieżenia skutkom katastrofy naturalnej, jaką była choroba zakaźna wywołana wirusem SARS-CoV-2, nosząca znamiona klęski żywiołowej, oraz w celu usunięcia skutków nią wywołanych w ocenie Komisji Rada Ministrów zobowiązana była wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa.

Rząd podjął inną decyzję, kierując się w ocenie Komisji dwoma względami: gospodarczym oraz politycznym. Obawiano się wypłaty odszkodowań oraz uznawano, że im później odbędą się wybory, tym bardziej zmniejszają się szanse na reelekcję kandydata Prawa i Sprawiedliwości ówczesnego Prezydenta RP Andrzeja Dudy. Przeważały więc ponad prawo kalkulacje natury politycznej mające wpływ na finanse państwa i poparcie wyborcze kandydata popieranego przez partię rządzącą.

Wobec powyższych działań faktyczno-prawnych podejmowanych sukcesywnie przez organy władzy wykonawczej w ocenie Komisji Rada Ministrów nie miała swobody w wyborze środków i w świetle przepisów prawa nie mogła zareagować - w obliczu wprowadzanych zakazów, ograniczeń i nakazów - inaczej niż poprzez oficjalne i formalne wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w drodze odpowiedniego rozporządzenia. Sama Rada Ministrów wprost bowiem określiła źródło zagrożenia i zastosowała nadzwyczajne środki w celu zapobiegania i zwalczania zagrożenia.

Stąd też w ocenie Komisji na Radzie Ministrów spoczywał uzasadniony prawny obowiązek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Powyższy obowiązek wynika z prerogatyw – zadań i obowiązków – Rady Ministrów. Konstytucyjnym obowiązkiem Rady Ministrów jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP), przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innym podobnym zdarzeniom zagrażającym bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu (art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej).

Każdy członek Rady Ministrów jest obowiązany w zakresie swojego działania do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów (art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów).

Z kolei obowiązkiem ministra kierującego działem spraw wewnętrznych jest zarządzanie kryzysowe (art. 29 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy).

W konstytucyjnym porządku prawnym nie może i nie powinien istnieć nieformalny stan nadzwyczajny. Stąd też wprowadzając szereg radykalnych ograniczeń typowych dla stanu klęski żywiołowej, Rada Ministrów zobowiązana była wydać jednocześnie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Skoro organy państwa, najpierw Minister Zdrowia, a później Rada Ministrów, zdecydowały się na wprowadzenie środków wykraczających poza zakres zwykłych środków konstytucyjnych z uwagi na występujące szczególne zagrożenie, tj. chorobę zakaźną zagrażającą życiu i zdrowiu w wielkich rozmiarach (COVID-19 wywołaną wirusem SARS-CoV-2), wypełniające definicję klęski żywiołowej (art. 278 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej), to po stronie Rady Ministrów powstał prawny obowiązek wydania rozporządzenia i wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W ocenie Komisji, skoro Rada Ministrów zdecydowała się na ich wprowadzenie, to sięgnięcie do przepisów o stanach nadzwyczajnych, w tym wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 228 ust. 2 Konstytucji RP, było konieczne, gdyż Rada Ministrów w nieformalny sposób podjęła decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego.

W ocenie Komisji powyższe względy prowadzą do wniosku, że Rada Ministrów bezprawnie zaniechała zastosowania przepisów rozdziału XI Konstytucji RP i nie wprowadziła stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej. Skutkowało to bezprawnym ograniczaniem praw zagwarantowanych w Konstytucji RP, brakiem sprecyzowania kwestii odszkodowań i rekompensat za straty poniesione wskutek działań rządu, a także przeniesieniem wyborów na Prezydenta RP z 10 maja 2020 r. wbrew przepisom zawartym w Konstytucji RP.

XX. DZIAŁANIA KOMISJI ŚLEDCZEJ W CELU WYEGZEKWOWANIA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ WOBEC FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH I INNYCH OSÓB I POZOSTAŁE REKOMENDACJE

1. Uwagi ogólne

Trybunał Konstytucyjny badając zakres uprawnień Komisji Śledczej, uznał, że: *Rezultatem prac komisji śledczej jest sporządzenie sprawozdania, które przedstawia ustalenia faktyczne dokonane przez komisję. Sprawozdanie komisji może zawierać również ocenę badanej działalności. (...) W świetle art. 95 ust. 2 konstytucji zakres kontroli działania komisji śledczej obejmuje w szczególności działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej. Należy w związku z tym zauważyć, że komisja śledcza może badać m.in. sprawy stanowiące przedmiot postępowań toczących przed organami administracji rządowej, a także sprawy zakończone ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym przez organ administracji rządowej. Może również badać i oceniać, jeżeli zachodzi taka potrzeba, zgodność z prawem rozstrzygnięć wydanych przez organy administracji rządowej. Przyjęcie odmiennych rozwiązań w tym zakresie uniemożliwiłoby sprawowanie efektywnej kontroli przez Sejm nad rządem. (...) Natomiast celem komisji śledczej jest zbadanie działalności danego organu władzy publicznej, a w szczególności ustalenie zakresu i przyczyn nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Zebranie informacji umożliwia Sejmowi podjęcie niezbędnych kroków politycznych w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom i usprawnienia działania aparatu państwowego. Mogą one polegać, na przykład, na zmianie obowiązującego ustawodawstwa lub na pociągnięciu do odpowiedzialności politycznej określonych osób. Mogą one polegać również na pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁷².*

Prace Komisji ujawniły, iż działania przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu organów administracji rządowej oraz czołowych polityków koalicji rządowej, składającej się z partii politycznych: PiS, Suwerenna Polska, Porozumienie Jarosława Gowina w związku z podjętymi czynnościami w celu przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego zarządzonymi na dzień 10 maja 2020 r., godziły w autorytet oraz zaufanie społeczne do władz i instytucji, a także w konkretne interesy publiczne. W związku z powyższym w ocenie Komisji zachodzi konieczność zawiadomienia organów ścigania o ujawnionych okolicznościach wskazujących na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez funkcjonariuszy publicznych, o czym mowa poniżej.

a) Przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków

¹⁷² Por. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt: K. 8/99, OTK 1999/3/41.

W ocenie Komisji działania niektórych funkcjonariuszy publicznych w związku z pełnioną funkcją, biorąc pod uwagę zakres oraz wagę uchybień, wywołują uzasadnione podejrzenie o możliwości popełnienia przestępstwa. W szczególności w ocenie Komisji zachodzi uzasadnione podejrzenie przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia ciążących na nich obowiązków, które stanowiło jednocześnie działanie na szkodę interesu publicznego i/lub prywatnego, określonego w dyspozycji art. 231 §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny.

Zgodnie z przepisem art. 231 § 1 k.k. funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Przedmiotem ochrony przepisu art. 231 § 1 k.k. jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowej i samorządowej oraz związany z tym autorytet władzy publicznej oraz (...) *ustrój konstytucyjny państwa, rozumiany jako całokształt zasad, w oparciu o które jest zorganizowana i wykonywana władza publiczna*¹⁷³.

Niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego może przybrać postać zaniechania oraz niewłaściwego ich wykonania. Jak wskazuje doktryna prawa: *Obowiązek określa powinność określonego zachowania się przez określoną osobę; uprawnienie zaś – „przezwoleń i prawo do cudzego zachowania”*. Źródło obowiązków, których niewypełnienie stanowi warunek konieczny realizacji znamion określonych w komentowanym typie czynu zabronionego, zależy od charakteru obowiązku. Może on mieć charakter ogólny – wtedy źródłem takiego obowiązku są przepisy odnoszące się najczęściej do wszystkich funkcjonariuszy, szczególny – regulują go przepisy dotyczące określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych, bądź indywidualny, którego źródłem będą najczęściej przepisy regulaminu, instrukcji, a także wydane przez uprawnioną osobę polecenie wykonania określonych czynności (zob. O. Górniok [w:] *Kodeks karny...*, red. A. Wąsek, s. 87).¹⁷⁴

Z kolei: *Przekroczenie uprawnień wymaga wykazania, że podjęte przez sprawcę zachowanie nie wchodziło w zakres jego kompetencji, ale równocześnie także wskazania na powiązanie formalne lub merytoryczne z tymi kompetencjami. (...) Przekroczenie uprawnień może także polegać na podjęciu działania wprawdzie w ramach kompetencji, lecz niezgodnie z prawnymi warunkami podjętej przez funkcjonariusza publicznego czynności (zob. wyrok SA w Rzeszowie z 5.09.2002 r., II AKa 74/02, OSA 2003/9, poz. 93; wyrok SN z 28.11.2006 r., III KK 152/06, OSNKW 2007/2, poz. 15). Za przekroczenie kompetencji uznać należy ponadto takie zachowanie funkcjonariusza*

¹⁷³ A. Barczak-Oplustil, M. Iwański (w:) *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017,

¹⁷⁴ Wróbel Włodzimierz (red.), Zoll Andrzej (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277d, komentarz do art. 231*, LEX/el.

publicznego, które stanowi „wykorzystanie”, „nadużycie” przysługujących mu kompetencji, a nie ich realizację¹⁷⁵.

Jak podkreśla się w doktrynie prawa karnego: Czynność sprawcza, mimo że określona została jako działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, może polegać na działaniu (przekroczenie uprawnień) lub zaniechaniu (niedopełnienie obowiązków). Dla zrekonstruowania szczegółowego zakresu normy prawnokarnej niezbędne będzie sięgnięcie do przepisów określających zakres uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego wynikających z zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, na co składają się nie tylko przepisy ustaw i rozporządzeń wykonawczych, lecz także regulaminów czy statutów (zob. A. Marek, KK. Komentarz, 2010, s. 512). Przekroczenie uprawnień oznacza przede wszystkim podjęcie czynności wykraczającej poza zakres kompetencji, czynności bez podstawy faktycznej lub prawnej (niezgodnie z prawnymi warunkami podjętej przez funkcjonariusza publicznego czynności – zob. wyr. SA w Rzeszowie z 5.9.2002 r., II AKa 74/02, OSA 2003, Nr 9, poz. 93). Zarzut niedopełnienia obowiązków można postawić funkcjonariuszowi publicznemu w wypadku zaniechania ich wykonania albo nienależytego wykonania, sprzecznego z istotą lub charakterem obowiązku. Źródłem obowiązku jest przede wszystkim przepis prawa, lecz także pragmatyka służbowa¹⁷⁶.

Natomiast źródłem obowiązków, których niewypełnienie realizuje działanie penalizowane w art. 231 § 1 k.k., mogą być uregulowania ogólne odnoszące się do wszystkich funkcjonariuszy oraz przepisy dotyczące konkretnej, zindywidualizowanej grupy. Zachowania będące niedopełnieniem obowiązków wynikających z samego faktu urzędowania mogą polegać m.in. na wydaniu decyzji bez podstawy prawnej albo niezgodnej z przepisami prawa: *Z samej istoty urzędowania wynika także obowiązek działania w zgodzie z Konstytucją RP, z poszanowaniem wyrażonych w niej wartości, w sposób, który nie podważa zasad ustrojowych państwa. W tym kontekście należy podkreślić, że Konstytucja RP stanowi źródło ciążących na funkcjonariuszu publicznym obowiązków nie tylko o charakterze ogólnym, ale i szczególnym¹⁷⁷.* Dodatkowo prawa i obowiązki funkcjonariuszy publicznych mogą być uregulowane w ustawie, jak i w aktach szczególnych, jak choćby Regulamin Sejmu czy Senatu. Źródłem obowiązku jest przede wszystkim przepis prawa, lecz także pragmatyka służbowa¹⁷⁸.

Czynu zabronionego 231 § 1 k.k. można dokonać, działając tylko umyślnie, zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Sprawca musi więc mieć świadomość, że jego zachowanie narusza uprawnienia lub stanowi niewypełnienie obowiązków i że przez to działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Świadomość sprawcy może się łączyć z chęcią działania na

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Kodeks karny. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2024.

¹⁷⁷ A. Barczak-Oplustil, M. Iwański (w:) Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. 212–277d, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, art. 231.

¹⁷⁸ Ibidem.

szkodę interesu publicznego lub prywatnego, a nawet spowodowania takiej szkody, albo z godzeniem się na działanie na szkodę lub spowodowanie szkody¹⁷⁹.

Warunkiem przypisania odpowiedzialności prawnokarnej na gruncie art. 231 k.k. jest również (...) *zaistnienie skutku w postaci wystąpienia niebezpieczeństwa powstania szkody w interesie publicznym lub prywatnym. Interes oznacza pożytek, korzyść. Interes publiczny to m.in. interes ogółu obywateli, pewnych grup społecznych, interes zrzeszeń prawa publicznego, władz i urzędów państwowych i samorządowych. Musi to być interes oparty na prawie materialnym, a nie interes do samej właściwej procedury, bo w przeciwnym razie każde przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków należałoby utożsamiać z działaniem na szkodę interesu publicznego lub prywatnego*¹⁸⁰.

b) Sprowadzenie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób poprzez spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego

Zgodnie z treścią art. 160 § 1 k.k.: *Kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*¹⁸¹.

Przedmiotem ochrony w przypadku typu czynu zabronionego określonego w art. 160 § 1–3 i jednocześnie znamieniem jest życie i zdrowie człowieka. Natomiast samo zachowanie sprawcy polegać ma na narażaniu człowieka, co jak wskazuje Sąd Najwyższy: (...) *może zostać zrealizowane w jeden z trzech sposobów: przez sprowadzenie zagrożenia, jego znaczące zwiększenie, a także - w przypadku gwaranta nienastąpienia skutku przy przestępstwach z zaniechania - przez niespowodowanie jego ustąpienia albo zmniejszenia*,¹⁸² przy czym: *Niebezpieczeństwo, o którym mowa w art. 160, ma charakter niebezpieczeństwa indywidualnego, tzn. zagraża określonymi w ustawie skutkami indywidualnie określonej osobie. (...) Cechą rozgraniczającą niebezpieczeństwo indywidualne od niebezpieczeństwa powszechnego jest wielość zagrożonych osób*¹⁸³.

¹⁷⁹ Wyrok SN z 9.11.2010 r., WA 32/10, OSNwSK 2010/1, poz. 2214.

¹⁸⁰ Wyrok SA w Warszawie z 28.06.2023 r., II AKa 147/22, LEX nr 3624174.

¹⁸¹ Jak wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego: *Przepis art. 160 § 2 k.k. chroni życie i zdrowie człowieka na etapie poprzedzającym naruszenie tych dóbr. Jest to przestępstwo skutkowe, do przyjęcia odpowiedzialności konieczne jest zatem zaistnienie skutku w postaci obiektywnie istniejącego potencjału niebezpieczeństwa utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Narażenie na to niebezpieczeństwo ma mieć charakter konkretny, ustawodawca wymaga, aby było to niebezpieczeństwo bezpośrednie. Bezpośredniość tę rozumieć należy bądź jako nieuchronne następstwo dalszego niebezpiecznego dla życia lub zdrowia rozwoju sytuacji, bądź jako wysokie prawdopodobieństwo jego wystąpienia* (postanowienie SN z 26.01.2016 r., V KK 342/15, LEX nr 1977834).

¹⁸² wyrok SN z 14.07.2011 r., III KK 77/11, OSNKW 2011, nr 10, poz. 94.

¹⁸³ A. Zoll (w:) Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117–211a, red. W. Wróbel, Warszawa 2017, art. 160.

Z kolei sprowadzenie realnego niebezpieczeństwa o charakterze powszechnym, tj. spowodowania zagrożenia dla zdrowia lub życia wielu osób, lub zagrożenia dla mienia o znacznych rozmiarach reguluje przepis art. 165 § 1 pkt 1 k.k.: *Kto sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach powodując zagrożenie epidemiologiczne lub szerzenie się choroby zakaźnej albo zarazy zwierzęcej lub roślinnej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.* Inaczej jak w przypadku czynu z art. 160 § 1 k.k. niebezpieczeństwo nie musi mieć charakteru bezpośredniego, a zatem bliska i wysoce prawdopodobna nieuchronność zagrożenia o charakterze powszechnym nie jest warunkiem bytu tego przestępstwa. Niebezpieczeństwo o charakterze powszechnym musi być natomiast realne, niemniej: *Sprowadzenie niebezpieczeństwa nie musi się łączyć z nieuchronnością zaistnienia zdarzenia, którego niebezpieczeństwo sprawca sprowadza*¹⁸⁴.

W doktrynie wskazuje się, że czyn zabroniony z art. 165 § 1 k.k. jest przestępstwem umyślnym, który może zostać popełniony zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i pośrednim¹⁸⁵. Ponadto ustawodawca penalizuje także samo przygotowanie do popełnienia występku z art. 165 § 1 k.k.

W orzecznictwie sądów powszechnych odnoszono się już bezpośrednio do kwestii kwalifikacji prawnej zarażenia wirusem SARS Cov-2, wskazując: *Między przepisami art. 161 § 3 i art. 165 § 1 pkt 1 k.k. zachodzi pozorny zbieg przepisów bowiem art. 161 § 3 k.k. penalizuje bezpośrednio, czyli bliskie czasowo i wysoce prawdopodobne narażenie na zarażenie wielu zindywidualizowanych osób, zaś art. 165 § 1 pkt 1 k.k. penalizuje sprowadzenie realnego (a więc nie musi być bezpośrednio – czyli ani bliskie czasowo ani wysoce prawdopodobne) niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia bliżej nieokreślonych osób powodując zagrożenie epidemiologiczne*¹⁸⁶.

Co więcej, w piśmiennictwie wskazuje się, że z medycznego punktu widzenia COVID-19 wywołany przez wirusa SARS-CoV-2 stanowi ostrą chorobę zakaźną układu oddechowego powodującą uszkodzenie płuc i mogącą przyczynić się do wystąpienia niewydolności oddechowej, a w rezultacie śmierci. Ponadto niektóre przypadki COVID-19 mogą wiązać się z ostrą niewydolnością serca, uszkodzeniem nerek lub innych organów, a nawet sepsą. W związku z tym sprowadzenie niebezpieczeństwa zarażenia się wirusem SARS-CoV-2 przez wiele osób, sprowadza niebezpieczeństwo dla ich zdrowia i życia¹⁸⁷.

2. Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki

¹⁸⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 26.11.2015 r., II AKa 197/15, LEX nr 2071948.

¹⁸⁵ Kodeks karny. Komentarz R. Stefański (2023)

¹⁸⁶ Wyrok SA w Lublinie z 22.11.2022 r., II AKa 231/22, LEX nr 3451176.

¹⁸⁷ Kodeks karny. Art. 1–316. Komentarz. B. Gadecki (2023)

W ocenie Komisji zgromadzonej przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Mateusza Morawieckiego, polegającego na tym, że:

1. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Prezesa Rady Ministrów, w okresie od 29 marca 2020 r. do 16 kwietnia 2020 r. w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie, wydając w dniu 16 kwietnia 2020 r. w Warszawie decyzję administracyjną BPRM.4820.2.3.2020 oraz decyzję administracyjną BPRM.4820.2.4.2020, w związku z poleceniem wydanym mu przez Jarosława Kaczyńskiego, przekroczył uprawnienia poprzez:
 - i. polecenie podjęcia czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego, obligatoryjnego i wyłącznego głosowania korespondencyjnego, a zatem wyborów, które naruszałyby przewidziane w art. 127 ust. 1 Konstytucji RP zasady przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: zasadę powszechności, równości, tajności, a także zasadę osobistego głosowania oraz przeprowadzania wyborów prezydenckich w ciągu jednego dnia;
 - ii. polecenie podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, podczas gdy w dniu 16 kwietnia 2020 r. nie obowiązywał żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, który przewidywałby przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego, tj. z wyłączeniem prawa do głosowania w lokalu wyborczym;
 - iii. polecenie podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, podczas gdy jako Prezes RM nie posiadał żadnych uprawnień do wydawania poleceń związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i podejmowaniem jakichkolwiek czynności w tym zakresie;
 - iv. polecenie podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, czym bezprawnie zaangażował w proces przygotowywania i przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także wkroczył w kompetencje organów wyborczych, tj. Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, które pominął w tym procesie, chociaż to do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych były zastrzeżone wszelkie czynności

organizacyjne w celu przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

- v. polecenie Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, podczas gdy spółki te nie miały żadnych ustawowych kompetencji związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- vi. polecenie Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA wydrukowania kart wyborczych, chociaż to Państwowa Komisja Wyborcza w dacie wydania decyzji była wyłącznie uprawniona do określenia wzoru karty wyborczej i zarządzenia wydrukowania potrzebnej liczby kart do głosowania;
- vii. polecenie Poczcie Polskiej SA podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego bez ścisłego określenia obowiązków, które na podstawie decyzji ma podjąć Poczta Polska SA, a których nie dało się ustalić na podstawie przepisów prawa;
- viii. polecenie Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. (względnie w innym majowym, konstytucyjnym terminie) w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, chociaż był świadomy, że Senat RP może wykorzystać maksymalny (bądź zbliżony do maksymalnego) czas na przeprowadzenie procesu legislacyjnego nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów oraz że Senat RP może tę ustawę odrzucić w całości bądź wprowadzić do niej daleko idące poprawki, co rodziło poważne ryzyko, że faktyczne przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego w dniu 10 maja 2020 r. bądź w innym konstytucyjnym terminie do dnia 23 maja 2020 r. nie będzie możliwe;
- ix. polecenie Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. (względnie w innym majowym, konstytucyjnym terminie) w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, chociaż był świadomy, że uchwalenie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów po przeprowadzeniu procesu legislacyjnego w Senacie RP było niepewne z uwagi na wewnętrzny konflikt w sprawie wyborów korespondencyjnych pomiędzy partiami tworzącymi koalicję rządową, i liczył się z tym, że koalicja może nie mieć w Sejmie RP wymaganej większości głosów potrzebnej do odrzucenia ewentualnej uchwały

Senatu RP odrzucającej ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów;

- x. polecenie Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. (względnie w innym majowym, konstytucyjnym terminie) w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, chociaż był świadomy, że na ich podstawie Poczta Polska SA i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA podejmą konkretne czynności rodzące konieczność poniesienia wydatków, które będą musiały zostać pokryte z budżetu państwa, pomimo uzasadnionego ryzyka, że przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego głosowania korespondencyjnego w dniu 10 maja 2020 r. bądź w innym konstytucyjnym terminie do dnia 23 maja 2020 r. nie będzie możliwe, a co za tym idzie godził się na niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków publicznych;
- xi. polecenie Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, które mogły naruszać zasadę równości i biernego prawa wyborczego, biorąc pod uwagę początek stanu epidemii COVID-19 w Polsce i liczne ograniczenia w życiu społecznym i gospodarczym, w tym także związane z możliwością zgromadzeń, które powodowały, że prowadzenie kampanii przez kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej było w praktyce niemożliwe, a zdecydowaną i oczywistą przewagę nad pozostałymi miał urzędujący Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na pełnioną funkcję publiczną;
- xii. polecenie Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA podjęcia czynności związanych ze zorganizowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, chociaż godził się na to, że projekty decyzji przekazane mu do podpisu mogą być niezgodne z prawem, co potwierdzały opinie Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej,

co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i skutkowało niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem z budżetu państwa kwoty w łącznej wysokości co najmniej 56 450 406,16 zł oraz wywołało szkodę w majątku PP SA i PWPW SA w łącznej kwocie co najmniej 76 048 815,38 zł brutto, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.;

2. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Prezesa Rady Ministrów, w dniu 16 kwietnia 2020 r. w siedzibie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy Al. Ujazdowskich 1/3 w Warszawie, wydając decyzję administracyjną BPRM.4820.2.3.2020 oraz decyzję administracyjną BPRM.4820.2.4.2020, nie dopełnił swoich obowiązków, gdyż wydał decyzje wyłącznie na podstawie ustnych zapewnień Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michała Dworczyka co do ich zgodności z prawem, chociaż dysponował informacją o wydanych uprzednio przez Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej opiniach prawnych negatywnie oceniających możliwość wydania Poczcie Polskiej SA polecenia realizacji działań zmierzających do przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, i nie dokonał ostatecznej weryfikacji, czy opinie te uległy zmianie i jako Prezes Rady Ministrów może wydać zgodnie z prawem decyzje o przedstawionej mu treści, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i skutkowało niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem z budżetu państwa kwoty w łącznej wysokości co najmniej 56 450 406,16 zł oraz wywołało szkodę w majątku PP SA i PWPW SA w łącznej kwocie co najmniej 76 048 815,38 zł brutto, **tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.;**
3. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Prezesa Rady Ministrów, w okresie od dnia 16 kwietnia 2020 r. do dnia 10 maja 2020 r. w Warszawie nie dopełnił swoich obowiązków, czym działał na szkodę interesu publicznego, bowiem po wydaniu w dniu 16 kwietnia 2020 r. decyzji administracyjnej BPRM.4820.2.3.2020 oraz decyzji administracyjnej BPRM.4820.2.4.2020 zaniechał kontroli i sprawdzenia, czy i jak decyzje są wykonywane przez Ministra Aktywów Państwowych Jacka Sasina i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Kamińskiego, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz interesu prywatnego Poczty Polskiej SA oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, **tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.;**
4. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Prezesa Rady Ministrów, w okresie od dnia 10 kwietnia 2020 r. do dnia 16 kwietnia 2020 r. w Warszawie podjął **przygotowania do przestępstwa określonego w art. 165 § 1 pkt 1 k.k.**, polegającego na spowodowaniu niebezpieczeństwa zagrażającego życiu i zdrowiu wielu osób poprzez przedsięwzięcie działań mających na celu przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie głosowania korespondencyjnego w czasie stanu epidemii COVID-19 w maju 2020 r., **tj. o czyn z art. 165 § 1 pkt 1 k.k. w zw. z art. 168 k.k.;**
5. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Prezesa Rady Ministrów, w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 18 maja 2020 r. w Warszawie nie dopełnił obowiązku kierowania, koordynowania i kontroli działań Rady Ministrów, w następstwie czego Rada Ministrów zaniechała wprowadzenia stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej, pomimo występującego szczególnego zagrożenia, tj. choroby zakaźnej zagrażającej życiu i zdrowiu w wielkich rozmiarach (COVID-19 wywołaną wirusem

SARS-CoV-2), oraz pomimo, że zwykłe środki konstytucyjne były niewystarczające i wystąpiła sytuacja o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i prywatnego, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.

3. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michał Dworczyk

Komisja na podstawie zebranego materiału dowodowego krytycznie ocenia działania Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michała Dworczyka przy wykonywaniu zadania powierzonego przez Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, polegającego na przygotowaniu poleceń podjęcia i realizacji czynności w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi na 10 maja 2020 r. To Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michałowi Dworczykowi Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki powierzył przygotowanie projektów tych decyzji i to Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zapewnił Prezesa Rady Ministrów, że przygotowane projekty decyzji są zgodne z prawem, wbrew opiniom Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Michała Dworczyka, polegającego na tym, że działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w okresie od dnia 10 kwietnia do dnia 16 kwietnia 2020 r. w Warszawie, w związku z podjętymi czynnościami w celu przygotowania treści decyzji administracyjnej Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.3.2020, oraz decyzji administracyjnej Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., znak BPRM.4820.2.4.2020, przekroczył swoje uprawnienia w ten sposób, że:

- i. przedstawił Prezesowi Rady Ministrów projekty decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i BPRM.4820.2.4.2020, których wydanie nie leżało w zakresie kompetencji Prezesa Rady Ministrów, które: (i) polecały podjęcie czynności nienależących do właściwości Poczty Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, (ii) pomijały właściwe organy wyborcze, tj. Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, (iii) polecały podjęcie czynności związanych z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w formie powszechnego i obligatoryjnego głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, której to formy nie przewidywało prawo powszechnie obowiązujące w dniu wydania decyzji;
- ii. przedstawił Prezesowi Rady Ministrów projekt decyzji BPRM.4820.2.3.202, z której nie wynikało, jakie zadania Poczcie Polskiej SA zleca Prezes Rady Ministrów i jakie dokładnie czynności ma podjąć Poczta Polska SA na podstawie polecenia;

- iii. wprowadził w błąd Prezesa Rady Ministrów co do tego, że przedstawione mu projekty decyzji zostały doprowadzone do stanu zgodnego z prawem i usunięto potencjalne zagrożenia stwierdzone przez Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej;
- iv. wprowadził w błąd Prezesa Rady Ministrów co do tego, że żadna z opinii prawnych nie ocenia negatywnie możliwości wydania decyzji o treści przedstawionej do podpisu, podczas gdy Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej podtrzymały w dniu 16 kwietnia 2020 r. swoje uprzednie negatywne opinie prawne;
- v. zaniechał poinformowania Prezesa Rady Ministrów o wszelkich zagrożeniach, jakie niesie za sobą wydanie tych decyzji, o których wiedział od Dyrektora Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Magdaleny Przybysz i Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Mariusza Haładyja,

co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego i skutkowało niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem z budżetu państwa kwoty w łącznej wysokości co najmniej 56 450 406,16 zł oraz wywołało szkodę w majątku PP SA i PWPW SA w łącznej kwocie co najmniej 76 048 815,38 zł brutto, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.

4. Prezes partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński

Co do zasady zakres kontroli działania Komisji Śledczej obejmuje głównie działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej. Nie ulega wątpliwości, że Jarosław Kaczyński, wówczas poseł na Sejm RP, nie jest organem administracji rządowej, jest natomiast funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisu art. 115 § 13 pkt 2 k.k.

W ocenie Komisji okoliczności ujawnione w toku postępowania przed Komisją, mając na uwadze treść art. 304 § 2 k.p.k., uzasadniają skierowanie przez Komisję do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przez Jarosława Kaczyńskiego, polegającego na tym, że:

1. w okresie od 29 marca 2020 r. do 6 maja 2020 r. w siedzibie partii Prawo i Sprawiedliwość, 02-018 Warszawa, ul. Nowogrodzka 84/86, kierując się zamiarem utrzymania prezydentury Andrzeja Dudy, bardzo dobrymi sondażami wyborczymi dającymi szansę Andrzejowi Dudzie na reelekcję w pierwszej turze, zawieszeniem kampanii prezydenckiej przez Małgorzatę Kidawę-Błońską, stojąc przed wizją rozwoju pandemii i związanym z tym pogorszeniem nastrojów społecznych, nie bacząc na bezpieczeństwo obywateli oraz wykorzystując swoją pozycję w obozie Zjednoczonej Prawicy, podjął decyzję o przeprowadzeniu w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drodze głosowania korespondencyjnego, pomimo braku stosownych uprawnień, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego, a w konsekwencji doprowadziło do

wydatkowania z budżetu państwa środków publicznych w wysokości co najmniej 56 450 406,16 zł oraz wywołało szkodę w majątku PP SA i PWPW SA w łącznej kwocie co najmniej 76 048 815,38 zł brutto, **tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.;**

2. działając w okresie od 29 marca 2020 r. do 6 maja 2020 r. w siedzibie partii Prawo i Sprawiedliwość, 02-018 Warszawa, ul. Nowogrodzka 84/86, usiłował sprowadzić realne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia obywateli, powodując zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa SARS-Cov-2, **tj. o czyn z art. 165 § 1 pkt 1 k.k.;**
3. działając w okresie od 29 marca 2020 r. do 6 maja 2020 r. w siedzibie partii Prawo i Sprawiedliwość, 02-018 Warszawa, ul. Nowogrodzka 84/86, kierując się zamiarem utrzymania prezydentury Andrzeja Dudy, bardzo dobrymi sondażami wyborczymi dającymi szansę Andrzejowi Dudzie na reelekcję w pierwszej turze, zawieszeniem kampanii prezydenckiej przez Małgorzatę Kidawę-Błońską, stojąc przed wizją rozwoju pandemii i związanym z tym pogorszeniem nastrojów społecznych, nie bacząc na bezpieczeństwo obywateli oraz wykorzystując swoją pozycję w obozie Zjednoczonej Prawicy, polecił Prezesowi Rady Ministrów Mateuszowi Morawieckiemu podjęcie działań mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie w Polsce wyborów prezydenckich w drodze głosowania korespondencyjnego, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego, a w konsekwencji doprowadziło do wydatkowania z budżetu państwa środków publicznych w wysokości co najmniej 56 450 406,16 zł oraz wywołało szkodę w majątku PP SA i PWPW SA w łącznej kwocie co najmniej 76 048 815,38 zł brutto, **tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k. w zw. z art. 18 § 1 *in fine* k.k.;**
4. działając w okresie od 29 marca 2020 r. do 6 maja 2020 r. w siedzibie partii Prawo i Sprawiedliwość, 02-018 Warszawa, ul. Nowogrodzka 84/86, polecił Prezesowi Rady Ministrów Mateuszowi Morawieckiemu podjęcie działań mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie w Polsce wyborów prezydenckich w drodze głosowania korespondencyjnego, czym usiłował sprowadzić realne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia obywateli, powodując zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa SARS-Cov-2, **tj. o czyn z art. 165 § 1 pkt 1 k.k. w zw. z art. 18 § 1 *in fine* k.k.**

Dokonując oceny działania Jarosława Kaczyńskiego, należy wskazać, że biorąc pod uwagę zaistniałe w owym czasie okoliczności: rozwijającą się pandemię wirusa SARS-Cov-2, brak fundamentalnego przygotowania procesu wyborczego od strony bezpieczeństwa, całkowitą ignorancję stanowiska epidemiologów, dążenie do przeprowadzenia wyborów za wszelką cenę, działanie to prowadziło do sprowadzenia realnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia obywateli poprzez zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa.

Jednocześnie Komisja wskazuje, że czyn karalny może zostać popełniony poprzez różne formy działania. Zgodnie z treścią art. 18 § 1 k.k.: *Odpowiada za sprawstwo nie tylko ten, kto wykonuje czyn zabroniony sam albo wspólnie i w porozumieniu z inną osobą, ale także ten, kto kieruje*

wykonaniem czynu zabronionego przez inną osobę lub wykorzystując uzależnienie innej osoby od siebie, poleca jej wykonanie takiego czynu.

Zgodnie z treścią art. 18 § 1 *in fine* k.k. sprawcą czynu karalnego jest ten, kto wykorzystując uzależnienie innej osoby od siebie, poleca jej wykonanie takiego czynu.

W ocenie Komisji działanie Jarosława Kaczyńskiego było działaniem charakterystycznym dla sprawstwa polecającego.

Do takich wniosków Komisja doszła mając na względzie, że: *Sprawstwo kierownicze zachodzi, gdy sprawca kieruje wykonaniem czynu zabronionego przez inną osobę. Kierowanie takie polega na faktycznym panowaniu nad przebiegiem oraz realizacją znamion czynu zabronionego przez bezpośredniego wykonawcę. Nie ma powodów, aby odmówić statusu sprawcy kierowniczego osobie, która poweźmie zamysł realizacji akcji przestępczej, wyznaczy listę celów ataku, przygotowuje plan działania, wyszuka wykonawców poszczególnych ról, przygotowuje dla nich narzędzia lub środki działania, rozdzieli zadania, wyznaczy czas i wskaże miejsce popełnienia zamierzonego czynu. W tej postaci sprawstwa kierowniczego czynności przygotowawcze oraz nakłonienie bezpośrednich wykonawców do udziału w przestępstwie są jedynie fragmentami szerszego i daleko bardziej złożonego zachowania. Sprawca kierowniczy realizuje swój własny zamiar popełnienia czynu zabronionego, tyle tylko, że bezpośrednio czynności wykonawcze podejmują osoby specjalnie w tym celu zaangażowane. 2. Postacią sprawstwa jest także polecenie wykonania czynu zabronionego innej osobie przy wykorzystaniu jej uzależnienia od polecającego. Sprowadza się to do swoistego władztwa nad bezpośrednim wykonawcą, bez władztwa nad realizacją czynu zabronionego przez bezpośredniego wykonawcę, który pozostaje w zależności od polecającego, wynikającej z konkretnego, choćby niemającego formalnego charakteru. Chodzi więc o rodzaj podporządkowania, podległości (nie tylko służbowej) czy szczególnego położenia osoby, wobec której sprawca kieruje poleceniem, co sprawia, że wykonanie polecenia jest dla wykonawcy konieczne, bo odmowa spowoduje dla niego negatywne skutki¹⁸⁸.*

Jak wskazuje orzecznictwo sądów powszechnych: *Kierowanie polega na faktycznym panowaniu nad realizacją czynu zabronionego przez sprawcę wykonującego czyn. Od decyzji osoby kierującej popełnieniem czynu przez inną osobę zależy rozpoczęcie i prowadzenie bezprawnego proceduru przestępczego. Taki sprawca musi kierować wykonaniem całości znamion czynu zabronionego przez inną osobę, która powinna je zrealizować. Posiada on władztwo nad bezpośrednim wykonawcą czynu zabronionego. Jego zachowanie charakteryzuje się wolą realizacji takiego czynu przez inną osobę lub osoby oraz świadomością, że panuje nad przebiegiem całego proceduru przestępczego¹⁸⁹.*

¹⁸⁸ Wyrok SA w Krakowie z 26.11.2015 r., II AKa 197/15, LEX nr 2071948.

¹⁸⁹ Wyrok SA w Katowicach z 2.08.2021 r., II AKa 107/19, LEX nr 3602596.

Z przytoczonej definicji ustawowej sprawstwa polecającego wynika, że sprawca ten – podobnie jak sprawca kierowniczy – nie realizuje osobiście żadnego ustawowego znamienia czynu zabronionego, lecz wykorzystuje do tego celu inną osobę, korzystając z jej formalnego lub faktycznego uzależnienia od siebie. Uzależnienie personalne sprawcy wykonawczego od sprawcy polecającego oznacza określony stan psychiki polegający na uświadomionej konieczności podporządkowania się osobie wydającej polecenie, wręcz na pewnego rodzaju przymusie psychicznym zachowania się w wymagany sposób. Wykorzystanie uzależnienia innej osoby od siebie łączy się ściśle z pełną świadomością tego, że osoba, której poleca się wykonanie określonego czynu, będzie czuła się w obowiązku wykonania wydanego jej polecenia (por. A. Zoll [w:] K. Buchała, A. Zoll, Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego, Kraków 1998, s. 180; wyrok SA w Lublinie z 16.06.2016 r., II AKa 129/16, LEX nr 2090433; wyrok SA w Krakowie z 26.11.2015 r., II AKa 197/15)¹⁹⁰.

Dodatkowo należy wskazać za stanowiskiem doktryny, że: *Polecenie – inaczej niż mniej stanowcze formy wywierania wpływu na wolę drugiej osoby – musi być tak zmanifestowane, aby adresat czuł presję co do konieczności jego realizacji*¹⁹¹. W przypadku sprawstwa polecającego to uzależnienie od sprawcy polecającego może mieć dwojaki charakter, a mianowicie formalny lub faktyczny. Warunkiem dla zaistnienia sytuacji uzależnienia jest jego faktyczne istnienie, dające się sprowadzić do sytuacji, w której sprawca polecający ma realną władzę nad inną osobą. *Uzależnienie personalne sprawcy wykonawczego od sprawcy polecającego oznacza określony stan psychiki polegający na uświadomionej konieczności podporządkowania się osobie wydającej polecenie, wręcz na pewnego rodzaju przymusie psychicznym zachowania się w wymagany sposób. Wykorzystanie uzależnienia innej osoby od siebie łączy się ściśle z pełną świadomością tego, że osoba, której poleca się wykonanie określonego czynu, będzie czuła się w obowiązku wykonania wydanego jej polecenia*¹⁹².

W ocenie Komisji tak właśnie należy ocenić i zakwalifikować rolę Jarosława Kaczyńskiego w procesie podejmowania decyzji o przeprowadzeniu wyborów Prezydenta RP w formie głosowania korespondencyjnego, tj. jako sprawcy polecającego.

Rola polityczna Jarosława Kaczyńskiego w szeregach Zjednoczonej Prawicy pomimo pozostawania w owym czasie jedynie szeregowym posłem była bowiem nieograniczona. Jego władza i sprawczość decyzyjna pozwalała na dyscyplinowanie zarówno członków rządu, jak i współkoalicjantów. Jarosław Kaczyński, jako prezes Prawa i Sprawiedliwości, miał wpływ na

¹⁹⁰ V. Konarska-Wrzosek (w:) A. Lach, J. Lachowski, T. Oczkowski, I. Zgoliński, A. Ziółkowska, V. Konarska-Wrzosek, Kodeks karny. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2023, art. 18.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² A. Zoll (w:) K. Buchała, A. Zoll, Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1–116 Kodeksu karnego, Kraków 1998, s. 180.

stanowisko wobec wyborów korespondencyjnych prezentowane przez Premiera Mateusza Morawieckiego. Pomijanie w procesie decyzyjnym i ustaleniach Marszałka Sejmu, któremu ustawa zasadnicza nadaje szereg uprawnień, w tym związanych z zarządzaniem wyborów prezydenckich czy też zastępstwem głowy państwa w sytuacji braku możliwości sprawowania przez niego urzędu, świadczy o wyjątkowej roli Jarosława Kaczyńskiego. Można pokusić się o stwierdzenie, że zakres władzy i uprawnień Jarosława Kaczyńskiego jest faktem powszechnie znanym. Wobec czego oczywistym pozostaje, że wszelkie podmioty uczestniczące w procesie przygotowania wyborów korespondencyjnych, a zatem uczestniczące w procesie legislacyjnym, administracyjnym, jak i finansowym działały na wyraźne polecenie Jarosława Kaczyńskiego.

Sam Jarosław Kaczyński, odnosząc się do tego, jak zamierzał przekonać Jarosława Gowina w odpowiedzi na pytanie: *Więc proszę mi powiedzieć, co za różnica, czy trzy dni wcześniej by na przykład to przyszło z Senatu, skoro państwo jako obóz Zjednoczonej Prawicy nie mieliście większości, żeby to przyjąć w Sejmie?* zeznał: *Gdyby trzy dni wcześniej przyszło, to rzeczywiście być może nie miałyby znaczenia, ale gdyby przyszło 23 dni wcześniej, a to było zupełnie... było to zupełnie możliwe. No ale okazało się, że później można było zawrzeć porozumienie, żeby ta większość była i... (...) I gdyby sytuacja była taka, że pan Gowin by zobaczył, że jednak Senat tutaj działa w sposób zgodny z zasadami, z którymi powinien działać, choćby tymi zasadami współdziałania, które przewiduje konstytucja, to wtedy także i jego stanowisko uległoby... jestem prawie o tym przekonany, nie mogę powiedzieć, że jestem tego w 100% pewien, ale jestem prawie przekonany, że by zmienił zdanie. Tu mam po prostu inne przeświadczenie niż pan premier.*

W konsekwencji ocena działania zarówno Premiera Mateusza Morawieckiego, Ministrów Jacka Sasina, Mariusza Kamińskiego, Szefa KPRM Michała Dworczyka winna być dokonywana w odniesieniu do Jarosława Kaczyńskiego jako sprawcy polecającego, który miał realną władzę nad inną osobą, której to zaistnienie warunkuje faktyczne istnienie sytuacji uzależnienia.

W ocenie Komisji zebrany i należycie oceniony materiał dowodowy wskazuje, że działanie Jarosława Kaczyńskiego stanowiło wypełnienie znamion czynu stypizowanego w art. 231 § 1 k.k. Jarosław Kaczyński, będąc posłem partii rządzącej, nie posiadając żadnych kompetencji, jakie Konstytucja RP przyznaje Marszałkowi Sejmu czy Prezesowi Rady Ministrów, jako poseł – funkcjonariusz publiczny – przekroczył uprawnienia, wykorzystując przy tym swoją pozycję jako prezes Prawa i Sprawiedliwości. Jego działanie nie służyło ochronie społecznego interesu, lecz było działaniem na jego szkodę. Motywacją działania Jarosława Kaczyńskiego była chęć, by za wszelką cenę przeprowadzić wybory i utrzymać prezydenturę Andrzeja Dudy. O jednoznaczności motywacji działania Jarosława Kaczyńskiego świadczy jego postawa wobec nadzwyczajnej okoliczności, jaką bez wątpienia był stan epidemii.

Ponadto w ocenie Komisji zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przez Jarosława Kaczyńskiego przestępstwa stypizowanego w art. 231 § 1 k.k. – przekroczenia uprawnień

i działania na szkodę interesu publicznego oraz czynu określonego w art. 165 § 1 pkt 1 k.k., polegającego na usiłowaniu sprowadzenia realnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia obywateli, powodując zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa SARS-Cov-2. Jednocześnie działanie Jarosława Kaczyńskiego stanowiło także sprawstwo polecające.

5. Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek

Co do zasady zakres kontroli działania Komisji Śledczej obejmuje głównie działalność Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej. Nie ulega wątpliwości, że Marszałek Sejmu nie jest organem administracji rządowej, jest natomiast funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisu art. 115 § 13 pkt 2 k.k.

W ocenie Komisji okoliczności ujawnione w toku postępowania przed Komisją, mając na uwadze treść art. 304 § 2 k.p.k., uzasadniają skierowanie przez Komisję do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przez Elżbietę Witek, przestępstwa polegającego na tym, że w dniu 6 kwietnia 2020 r. w Warszawie, będąc funkcjonariuszem publicznym, tj. Marszałkiem Sejmu RP kierującym obradami Sejmu RP, w związku z procesem legislacyjnym nad projektem ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie dopełniła obowiązków, w ten sposób, że: podjęła decyzję o pominięciu trybu kodeksowego procedowania projektu ustawy (naruszenie art. 87 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu); nie skierowała projektu ustawy do konsultacji przed skierowaniem do pierwszego czytania (naruszenie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu); nie przeprowadziła rzetelnej debaty sejmowej, ograniczając wypowiedzi posłów, procedując ustawę w ekspresowym tempie około 3 godzin (naruszenie art. 39 ust. 1–2 w zw. z art. 51 pkt 2 Regulaminu Sejmu); nie skierowała projektu do komisji po pierwszym czytaniu oraz naruszyła termin drugiego czytania (art. 95 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Regulaminu Sejmu); nie skierowała projektu ustawy do Komisji Nadzwyczajnej po zgłoszenia poprawek podczas drugiego czytania (naruszenie art. 95 ust. 2 Regulaminu Sejmu); nie zwróciła projektu ustawy wnioskodawcy ze względu na niespełnienie wymagań regulaminowych (naruszenie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu) oraz nie zasięgnęła merytorycznej opinii Prezydium Sejmu RP i Komisji Ustawodawczej (art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu), co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego, **tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.**

Chociaż Regulamin Sejmu nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, zwraca się uwagę, że: *Prawo uchwalania Regulaminu nie oznacza bowiem fakultatywności poddania się izby mocy przepisów regulaminowych, które zawsze i w każdych warunkach powinny być respektowane. [...] Chociaż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić swój Regulamin bądź uchwalić nowy, to tak długo jak on obowiązuje, musi być bezwzględnie przestrzegany, a ewentualne powołanie się na zasadę autonomii nie może usprawiedliwiać obejścia i niestosowania postanowień*

*regulaminowych. Autonomia regulaminowa nie oznacza dowolności w stosowaniu Regulaminu, a jedynie swobodę, niezależność i subiektywność w jego ustanawianiu*¹⁹³. Naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu może być więc kwalifikowane jako przekroczenie uprawnień i/lub niedopełnienie obowiązków w rozumieniu art. 231 k.k.¹⁹⁴.

W ocenie Komisji Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek zdawała sobie sprawę z ww. naruszeń prawa, kierując się wyłącznie potrzebą niezwłocznego przyjęcia ustawy przez Sejm RP kosztem prawidłowego i rzetelnego przeprowadzenia procesu legislacyjnego. W ocenie Komisji godziła się na naruszenie prawa i miała świadomość, że procedując ustawę z 6 kwietnia 2020 r. w ekspresowym tempie około 2 godzin 43 minut, z pominięciem wymaganego trybu i z naruszeniem Konstytucji RP i przepisów Regulaminu Sejmu, może działać na szkodę interesu publicznego. Jak wskazał w swoich zeznaniach Marszałek Senatu RP Tomasz Grodzki, projekt ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów nie był pierwszą ustawą, która przez Sejm RP przechodziła tzw. ekspresem legislacyjnym. Sposób kierowania pracami Sejmu nad projektami ustaw przez Marszałek Sejmu RP, wynikający z przyjętego tempa prac uniemożliwiającego rzeczywistą i rzetelną debatę parlamentarną i pracę nad projektami, był już przed 6 kwietnia 2020 r. przedmiotem krytyki.

Działania Marszałek Sejmu Elżbiety Witek przy procedowaniu projektu stawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów Komisja ocenia tym bardziej negatywnie, gdy uwzględni się: 1) przedmiot ustawy – chodziło o zmianę prawa wyborczego związanego z wyborem Prezydenta RP w trakcie rozpoczętego procesu wyborczego, 2) że do Sejmu wpłynęły liczne apele od obywateli i organizacji, aby przesunąć termin wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

6. Funkcjonariusze publiczni Ministerstwa Aktywów Państwowych

a) Minister Aktywów Państwowych Jacek Sasin

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Jacka Sasina, polegającego na tym, że:

1. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Aktywów Państwowych, w okresie od dnia 16 kwietnia 2020 r. do 30 grudnia 2020 r. w Warszawie nie dopełnił obowiązków w ten sposób, że:

¹⁹³ L. Bosek, M. Safjan (w:) Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016, teza 32 komentarza do art. 112.

¹⁹⁴ Por. np. A. Barczak-Oplustil (w:) Naruszenia Konstytucji RP a zakres odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z art. 231 k.k., Czasopismo prawa karnego i nauk penalnych, 2017 r., z. 4.

- a. nie zawarł umowy z Poczta Polska SA, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.3.2020, mimo że obowiązek taki wynikał z decyzji BPRM.4820.2.3.2020,
 - b. nie sfinansował Poczcie Polskiej SA wydatków poniesionych przez Poczta Polska SA na realizację polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 oraz nie podjął działań zmierzających do zapewnienia tego finansowania, mimo że obowiązek taki wynikał z decyzji BPRM.4820.2.3.2020,co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz interesu prywatnego Poczty Polskiej SA, **tj. czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**
2. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Aktywów Państwowych, w okresie od dnia 6 kwietnia 2020 r. do dnia 10 maja 2020 r. w Warszawie nie dopełnił obowiązków w ten sposób, że nienależycie wykonywał nadzór na działalnością Poczty Polskiej SA w związku przygotowaniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., mimo że obowiązek taki wynikał z obowiązku Ministra Aktywów Państwowych jako organu nadzorującego Poczta Polska SA oraz decyzji BPRM.4820.2.3.2020, czyniącej Ministra Aktywów Państwowych odpowiedzialnym za realizację przez Poczta Polska SA polecenia określonego w tej decyzji, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz interesu prywatnego Poczty Polskiej SA, **tj. czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**
3. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Aktywów Państwowych, w okresie od dnia 9 maja 2020 r. do dnia 2 czerwca 2020 r. w Warszawie nie dopełnił obowiązków w ten sposób, że nie wydał pięciu z sześciu obligatoryjnych rozporządzeń do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, o których mowa w art. 3 ust. 9, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, mimo że obowiązek taki wynikał z § 127 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. Nr 100, poz. 908, ze zm.), co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego, **tj. czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**

b) Wiceminister Aktywów Państwowych Artur Sobon

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Artura Sobonia, polegającego na tym, że jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Wiceministra Aktywów Państwowych, co najmniej w okresie od dnia 6 kwietnia 2020 r. do dnia 18 kwietnia 2020 r. w Warszawie przekroczył uprawnienia w ten sposób, że podjął czynności w celu przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień

10 maja 2020 r. w trybie powszechnego głosowania korespondencyjnego, mimo że w świetle obowiązujących wówczas przepisów Kodeksu wyborczego czynności organizacyjne związane z przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej były zastrzeżone do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego, **tj. czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**

c) Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych Tomasz Szczegielniak

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Tomasza Szczegielniaka, polegającego na tym, że działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych, przekroczył uprawnienia w dniu 17 kwietnia 2020 r. w Warszawie w ten sposób, że zatwierdził wzór pakietu wyborczego obejmującego kartę do głosowania, instrukcję do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, mimo że: (i) rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych określające wzory tych dokumentów nie zostało wydane i nie obowiązywało, (ii) w świetle obowiązujących wówczas przepisów Kodeksu wyborczego czynności związane z zatwierdzeniem wzoru tych dokumentów były zastrzeżone do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz interesu prywatnego Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, **tj. czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**

7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Kamiński

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Mariusza Kamińskiego, polegającego na tym, że:

1. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w dniu 17 kwietnia 2020 r. w Warszawie przekroczył uprawnienia w ten sposób, że zlecił Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA wydruk pakietów wyborczych obejmujących karty do głosowania, instrukcje do głosowania korespondencyjnego wraz z oświadczeniami o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, mimo że: (i) rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych określające wzory tych dokumentów nie zostało wydane i nie obowiązywało (ii) umowa pomiędzy Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych SA a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, na realizację druku nie została zawarta, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz interesu

prywatnego Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, **tj. o czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**

2. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w okresie od dnia 16 kwietnia 2020 r. do dnia 28 grudnia 2020 r., w Warszawie nie dopełnił obowiązków w ten sposób, że:
 - i) nie zawarł umowy z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych SA, o której mowa w decyzji BPRM.4820.2.4.2020, mimo że obowiązek taki wynikał z decyzji BPRM.4820.2.4.2020,
 - ii) nie sfinansował Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA wydatków poniesionych przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych SA na realizację polecenia określonego w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 oraz nie podjął działań zmierzających do zapewnienia tego finansowania, mimo że obowiązek taki wynikał z decyzji BPRM.4820.2.4.2020,

co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz interesu prywatnego Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, **tj. o czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**

3. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w okresie od dnia 6 kwietnia 2020 r. do dnia 10 maja 2020 r. w Warszawie nie dopełnił obowiązków w ten sposób, że w sposób nienależyty wykonywał nadzór na działalnością Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA w związku przygotowaniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., w szczególności godząc się na wydruk pakietów wyborczych przez podwykonawcę Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, chociaż Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA nie była uprawniona do powierzenia wydruku pakietów wyborczych podmiotowi trzeciemu, mimo że obowiązek taki wynikał z (i) obowiązku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako organu nadzorującego Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych SA oraz (ii) decyzji BPRM.4820.2.4.2020 czyniącej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialnym za realizację przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych SA polecenia określonego w tej decyzji w postaci wydruku pakietów wyborczych, co stanowiło działanie na szkodę interesu publicznego oraz interesu prywatnego Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA, **tj. o czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego;**
4. działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierując działem administracji publicznej, który obejmuje sprawy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, a także kierując działem spraw wewnętrznych obejmującym sprawy zarządzania kryzysowego, w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 18 maja 2020 r. w Warszawie nie dopełnił obowiązku inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje w ten sposób, że zaniechał podjęcia czynności zmierzających do wprowadzenia

przez Radę Ministrów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej, pomimo występującego szczególnego zagrożenia, tj. choroby zakaźnej zagrażającej życiu i zdrowiu w wielkich rozmiarach (COVID-19 wywołaną wirusem SARS-CoV-2), oraz pomimo, że zwykle środki konstytucyjne były niewystarczające i wystąpiła sytuacji o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, **tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.**

8. Minister Cyfryzacji Marek Zagórski

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Marka Zagórskiego, polegającego na tym, że działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Ministra Cyfryzacji, nie wcześniej niż 22 kwietnia 2020 r. w Warszawie nie dopełnił ciążących na nim obowiązków i przetwarzał bez stosownego uprawnienia dane osobowe z rejestru PESEL, obejmujące: imię (imiona) nazwisko, numer PESEL, aktualny adres zameldowania na pobyt stały, jeśli go osoba posiada, nieaktualny (ostatni) adres zameldowania na pobyt stały, jeśli osoba nie posiada aktualnego adresu zameldowania na pobyt stały, aktualny adres zameldowania na pobyt czasowy oraz datę upływu deklarowanego terminu tego pobytu, informacje o czasowym wyjeździe poza granice kraju (bez podania kraju wyjazdu) i przewidywaną datę powrotu do kraju, na rzecz spółki Poczta Polska SA z siedzibą w Warszawie, czym działał na szkodę interesu publicznego i prywatnego, **tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k. w zb. z art. 107 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych w zw. z art. 11 § 2 k.k.**

9. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych Jan Nowak

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez funkcjonariusza publicznego Jana Nowaka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, o to, że działając jako funkcjonariusz publiczny, pełniąc funkcję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, nie wcześniej niż 22 kwietnia 2020 r. w Warszawie, działając w zamiarze ewentualnym, nie dopełnił obowiązków i nie podjął czynności wskazanych w dyspozycji art. 57 ust. 1 lit. a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: RODO), tj. w zakresie monitorowania i egzekwowania przepisów RODO, czym działał na szkodę interesu publicznego i/lub prywatnego, **tj. czyn z art. 231 § 1 Kodeksu karnego.**

10. Spółki Skarbu Państwa – Poczta Polska SA i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA

a) Poczta Polska SA

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez: Tomasza Zdzikota, Grzegorza Kurdziela, Tomasza Cicirko, Andrzeja Bodzionego, Pawła Przychodzenia, Tomasza Jankę, polegającego na tym, że jako członkowie zarządu Poczty Polskiej SA w okresie 16 kwietnia – 10 maja 2020 r. nie dochowali ciążących na nich obowiązków i wydatkowali środki spółki Poczta Polska SA oraz zaciągali zobowiązania na poczet wykonania decyzji Prezesa RM z 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.3.2020, pomimo że decyzja ta nie podlegała wykonaniu, a podstawa do wydatkowania środków (umowa z Ministrem Aktywów Państwowych) nie została zawarta, spowodowali powstanie w zarządzanych przez nich spółkach szkody w wielkich rozmiarach, **tj. o czyn art. 296 § 3 k.k. w zw. z art. 296 § 1 k.k.**

b) Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA

W ocenie Komisji zgromadzony przez Komisję materiał dowodowy i poczynione w oparciu o niego ustalenia uzasadniają skierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez: Macieja Biernata, Piotra Ciompe, Tomasza Sztangę, polegającego na tym, że jako członkowie zarządu Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA w okresie 16 kwietnia – 10 maja 2020 r. nie dochowali ciążących na nich obowiązków i wydatkowali środki spółek oraz zaciągali zobowiązania na poczet wykonania decyzji Prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r. BPRM.4820.2.4.2020, pomimo że decyzja ta nie podlegała wykonaniu, a podstawa do wydatkowania środków (umowa z Ministrem Aktywów Państwowych) nie została zawarta, spowodowali powstanie w zarządzanych przez nich spółkach szkody w wielkich rozmiarach, **tj. o czyn art. 296 § 3 k.k. w zw. z art. 296 § 1 k.k.**

11. Pozostałe rekomendacje

1. Rada Ministrów powinna podjąć działania zmierzające do uchylenia uchwały nr 182/2020 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie przyznania Szefowi Krajowego Biura Wyborczego z ogólnej rezerwy budżetowej środków finansowych z przeznaczeniem na sfinansowanie jednorazowej rekompensaty podmiotom, które zrealizowały polecenie Prezesa Rady Ministrów związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów

powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, a także zmieniającej ją uchwały 198/2020 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. zmieniającej uchwałę nr 182/2020 Rady Ministrów, a następnie do stwierdzenia nieważności decyzji Krajowego Biura Wyborczego o przyznaniu rekompensat oraz wyegzekwowania zwrotu środków przekazanych niezasadnie Poczcie Polskiej SA oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA do budżetu państwa.

2. W ocenie Komisji zasadnym jest rozważenie przez obecnego Prezesa Rady Ministrów podjęcia działań określonych w przepisach ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa względem Premiera Mateusza Morawieckiego. W tym kontekście fakt dokonania zwrotu Poczcie Polskiej SA i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych środków na podstawie uchwał Rady Ministrów z grudnia 2020 r. powinien zostać potraktowany jako fakt wypłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 7 ww. ustawy, a jednocześnie przyznanie przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego rekompensaty jako ugodowe rozwiązanie sporu pomiędzy Poczta Polską SA i Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych a Skarbem Państwa (spełnienie przesłanki wskazanej w art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa).
3. W ocenie Komisji obecne zarządy Poczty Polskiej SA oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA powinny rozważyć wystąpienie na drogę sądową na podstawie art. 483 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych o odszkodowanie przeciwko byłym członkom zarządu tych spółek w odniesieniu do kwot, które nie zostały ostatecznie zwrócone tym spółkom. Ponadto w przypadku uzyskania zwrotu do budżetu państwa niezasadnie wypłaconych tym spółkom rekompensat zasadne będzie rozszerzenie tych powództw o te kwoty.
4. W ocenie Komisji ministrowie sprawujący nadzór właścicielski nad spółkami: Poczta Polska SA i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA powinni również rozważyć, aby poprzez posiadane uprawnienia właścicielskie poinstruować swoich przedstawicieli na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy tych spółek oraz w radach nadzorczych, aby zobowiązali zarządy tych spółek do podjęcia wskazanych wyżej działań.
5. W świetle całokształtu okoliczności Komisja dostrzega potrzebę zabezpieczenia norm przeprowadzenia demokratycznej procedury wyborczej wskazanej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11), tj. zakazu nowelizacji Kodeksu

wyborczego, dokonanej w okresie co najmniej 6 miesięcy przed terminem zarządzenia wyborów. Stosownie do zaprezentowanego w ww. wyroku stanowiska wszystkie kolejne nowelizacje Kodeksu wyborczego po zarządzeniu wyborów Prezydenta RP na dzień 10 maja 2020 r. stały w oczywistej sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. W praktyce proces ten polegał na obejściu przepisów prawa, tj. zastosowania w myśl zasady praworządności, ujętej w przywołanym przepisie rangi konstytucyjnej, przepisów dotyczących konieczności ogłoszenia stanu nadzwyczajnego.

Ustawodawca ma całą gamę możliwości formalnoprawnych, ograniczeń możliwości ingerencji celem zabezpieczenia interesu społecznego i ustrojowego, o którym orzekł Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt K 9/11). Ustawodawca może, między innymi, podnieść próg akceptacji zmian w Kodeksie wyborczym, podnosząc wymaganą większość sejmową w okresie wyborczym, aby już w niższej izbie parlamentu negatywnie zweryfikować projekty, które nie uzyskają szerokiego konsensusu reprezentacji parlamentarnej.

Stąd też w ocenie Komisji ustawodawca powinien rozważyć zaproponowane zmiany w zakresie Kodeksu wyborczego w celu zapobieżenia sytuacji, w której zarządzone wybory nie odbywają się, a po zarządzeniu ich przeprowadzenia przez Marszałka Sejmu RP zmiany ulegają przepisy, na podstawie których odbywają się wybory, i prowadzona jest kampania wyborcza, co naruszać może praworządność i podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa.

6. W ocenie Komisji zasadne jest również skierowanie skargi do Prokuratora Rejonowego Prokuratury Warszawa-Mokotów w trybie art. 185 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze.

Konieczność złożenia przedmiotowej skargi motywować należy faktem nieprzekazania Komisji przez Prokuraturę Rejonową Warszawa-Mokotów dostępu do wewnętrznych dokumentów organizacyjnych prokuratury, wobec czego nie istnieje możliwość precyzyjnego odniesienia się do okoliczności konkretnych działań, które jednak budzą uzasadnione wątpliwości, co Komisja ustaliła na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym zeznań prokurator Ewy Wrzosek i prokurator Edyty Dudzińskiej. Koniecznym zaś w ocenie Komisji jest dogłębne wyjaśnienie wątpliwości związanych z czynnościami faktycznymi i organizacyjnymi podjętymi w przedmiocie wydania postanowienia o umorzeniu postępowania prowadzonego pod sygnaturą akt PR 3 Ds. 589.2020, czego w ww. trybie dokonać może prokurator kierujący właściwą jednostką prokuratury.

W kontekście działań podejmowanych przez organy Prokuratury Komisja zmuszona jest również skonstatować, że w związku z tym, iż w toku prac nie uzyskala wszystkich dokumentów i informacji, o które występowała do jednostek organizacyjnych Prokuratury, wyjaśnienia organów Prokuratury, w zakresie, w jakim odmawiały udzielenia pomocy Komisji, są niejasne i niezrozumiałe, zwłaszcza z punktu widzenia wspólnego celu, jakim winno być wyjaśnienie wszelkich nieprawidłowości i niejasności, do jakich doszło w związku z planowanymi wyborami korespondencyjnymi. Postawa ta może stwarzać poważne i uzasadnione wątpliwości co do rzeczywistych intencji, jakie stały za odmową współpracy z Komisją.

Przewodnicząca Komisji

(-) Magdalena Filiks

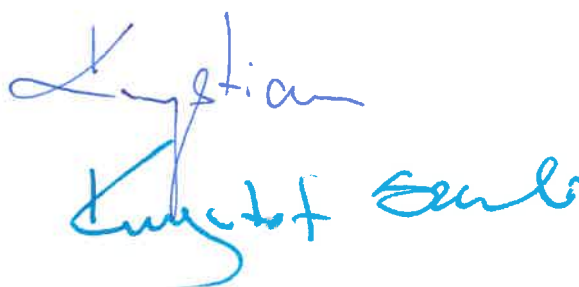
Warszawa, dnia 18 października 2024 r.

**Przemysław Czarnek
Mariusz Krystian
Krzysztof Szczucki
Michał Wójcik**
członkowie Komisji Śledczej
do zbadania legalności,
prawidłowości oraz celowości
działań podjętych w celu
przygotowania i przeprowadzenia
wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej
Polskiej w 2020 r. w formie
głosowania korespondencyjnego

**Pani
Magdalena Filiks
Przewodnicząca
Komisji Śledczej do zbadania legalności,
prawidłowości oraz celowości działań
podjętych w celu przygotowania
i przeprowadzenia wyborów Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.
w formie głosowania korespondencyjnego**

My niżej podpisani, na podstawie art. 19b ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1024), składamy zdanie odrębne do Sprawozdania Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego.

Jednocześnie na podstawie art. 19b ust. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1024) wnosimy o umieszczenie niniejszego zdania odrębnego w Sprawozdaniu Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego.



Zdanie odrębne

do Sprawozdania sejmowej Komisji Śledczej

do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego

Warszawa, 15.10.2024 r.

SPIS TREŚCI

I.	Przedmiot zdania odrębnego	3
II.	Wstęp	3
III.	Okoliczności faktyczne	5
III.1.	Prawno – ustrojowe	5
III.2.	COVID-19 – skutki faktyczne i prawne	6
III.3.	Obstrukcyjna rola Senatu RP	10
III.4.	Kontekst polityczny sprawy (podmiana)	13
IV.	Prace Komisji	19
IV.1.	Uniemożliwienie swobodnej wypowiedzi świadkom	20
IV.2.	Stosowanie niedozwolonych metod przesłuchania świadków	21
IV.3.	Dopuszczenie dowodów z opinii biegłych na okoliczność prawa	23
IV.4.	Zakaz dokonywania przez biegłych ustaleń faktycznych oraz ustaleń w przedmiocie winy	24
IV.5.	Brak bezstronności i obiektywizmu Przewodniczącego Komisji i większości sejmowej w Komisji w trakcie postępowania dowodowego	25
IV.6.	Konkluzja	26
V.	Podsumowanie	26

I. Przedmiot zdania odrębnego

Przedmiotem niniejszego zdania odrębnego jest podsumowanie dotychczasowych prac Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego („Komisja”, „SKGK”) poprzez przywołanie i analizę podstaw faktycznych i prawnych prowadzonych przez Komisję ustaleń, dokonanie oceny zgromadzonego w toku prac Komisji materiału dowodowego oraz wskazanie prawno-formalnych, proceduralnych okoliczności towarzyszących pracom Komisji.

W przedmiotowej publikacji autorzy zdania odrębnego zwracają uwagę na obiektywne okoliczności faktyczne – w obszarze ustrojowym, społecznym, ekonomicznym i politycznym – i towarzyszące im działania ustawodawcze i prawne, które występowały w Polsce w okresie i przedmiocie relewantnym z punktu widzenia zakresu prac Komisji.

Jednocześnie w poniższej pozycji podnosi się – na ten moment jedynie sygnalizacyjnie – określone kwestie proceduralne dotyczące samego trybu funkcjonowania Komisji i sposobu organizacji jej prac, które w oczywisty sposób będą mieć wpływ na treść dokonanych ustaleń.

II. Wstęp

1. Zgodnie z art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.
2. Uchwałą z 7 grudnia 2023 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej powołał Komisję Śledczą do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego. Art. 2 przytoczonej uchwały szczegółowo określa zakres działania SKGK, do którego należy:
 - 1) *zbadanie i ocena legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego przez organy administracji rządowej, w szczególności działań podjętych przez członków Rady Ministrów, w tym Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego oraz Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych Jacka Sasina, i podległych im funkcjonariuszy publicznych, w tym:*
 - a) *zbadanie i ocena legalności przygotowania przez Radę Ministrów projektów ustaw oraz innych zmian legislacyjnych mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego,*
 - b) *zbadanie i ocena legalności wydawania przez członków Rady Ministrów decyzji, poleceń lub postanowień w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, w szczególności poleceń wydanych przez Prezesa Rady Ministrów spółkom prawa handlowego: Poczta Polska S.A. oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.;*
 - 2) *ustalenie, czy organy administracji rządowej działając w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania*

¹ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483

korespondencyjnego, w czasie trwania pandemii COVID-19, miały świadomość, że ich przeprowadzenie może spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób;

- 3) *ustalenie, czy działania podejmowane przez organy administracji rządowej w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego doprowadziły do niekorzystnego rozporządzenia środkami publicznymi lub innymi lub niekorzystnego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa lub mieniem innych osób prawnych;*
 - 4) *zbadać i ocenić działania podjęte w celu przygotowania przez organy administracji rządowej innych aktów prawnych, decyzji, poleceń lub postanowień w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego;*
 - 5) *ustalenie faktycznych autorów spośród organów administracji rządowej projektów ustaw oraz innych zmian legislacyjnych mających na celu przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. wyłącznie w formie głosowania korespondencyjnego.*
3. Do chwili obecnej odbyło się 28 posiedzeń Komisji.
 4. W toku prac zgromadzono obszerny materiał dowodowy z dokumentów przedstawianych przez stosowne instytucje na żądanie Komisji (w tym z pisemnej opinii biegłego prof. dr hab. Jana Zimmermanna), a nadto przeprowadzono następujące dowody ze źródeł osobowych:
 - przesłuchanie świadków: prof. dr hab. Roberta Flisiaka, Jarosława Gowina, Michała Wypija, Artura Sobonia, Tomasza Szczegielniaka, Jacka Sasina, Michała Dworczyka, Elżbiety Witek, Przemysława Sypniewskiego, Grzegorza Kurdziela, Ewy Wrzosek, Edyty Dudzińskiej, Pawła Kukiza, Tomasza Zdzikota, Jarosława Sachajko, Wiktora Klimiuka, Piotra Ciompy, Bogdana Skwarki, Sylwestra Marciniaka, Pawła Skóry, Łukasza Szumowskiego, Marka Zagórskiego, Jana Nowaka, Macieja Biernata, Mariusza Kamińskiego, Adama Bielana, Tomasza Grodzkiego, Mateusza Morawieckiego i Jarosława Kaczyńskiego,
 - konfrontację świadków Grzegorza Kurdziela i Artura Sobonia,
 - odebranie ustnej opinii od biegłych: Wojciecha Hermelińskiego, dr hab. Piotra Uziębły.
 5. Jednocześnie w tym miejscu wskazania wymaga, że w toku posiedzenia w dniu 15 maja 2024 r. (posiedzenie nr 22), na jego zamkniętej bez żadnego uzasadnienia części (!). Komisja – na wniosek posłanki Magdaleny Filiks, posła Dariusza Jońskiego, posła Jacka Karnowskiego, posłanki Agnieszki Kłopotek, posłanki Anity Kucharskiej-Dziedzic i posła Bartosza Romowicza – bez umocowania w obowiązujących przepisach prawa oraz mimo uprzedniej decyzji co do przeprowadzenia przedmiotowych dowodów w toku prac Komisji. „odstąpiła” od wzywania do stawienia się przed Komisją i złożenia zeznań następujących osób: Magdaleny Przybysz, Mariusza Haładyja, Mariana Banasia, Szymona Osowskiego, Henryka Kowalczyka, Łukasza Schreiber, Iwony Michałek, Michała Cieślaka, Macieja Małeckiego, Tomasz Trautsolta, Roberta Anackiego, Michała Prószyńskiego, Pawła Jabłońskiego, Ewy Leniart oraz dokonania konfrontacji Edyty Dudzińskiej i Ewy Wrzosek.

6. Już tylko z powodu przytoczonego powyżej, w ocenie autorów zdania odrębnego, na chwilę obecną Komisja dysponuje jedynie częściowym materiałem dowodowym koniecznym do prawidłowej realizacji treści sejmowej uchwały z 7 grudnia 2023 r. o jej powołaniu, w szczególności wobec dyspozycji przytoczonego już wyżej art. 2 wspomnianej uchwały.
7. Niewątpliwie bowiem, celem powołania sejmowej komisji śledczej, zgodnie z treścią ustawy o sejmowej komisji śledczej z dnia 21 stycznia 1999 r.², jest zbadanie określonej sprawy (art. 1 ust. 2), w zakresie przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu (art. 7 ust. 1).
8. W związku z powyższym, uzasadnione jest twierdzenie, które podzielają autorzy zdania odrębnego, iż zarówno same prace Komisji, jak i ich ustawowo wymagany efekt w postaci sprawozdania, obarczone są i będą zasadniczymi błędami proceduralnymi oraz brakami formalnymi co wprost przekłada się na dokonanie ustaleń niepełnych, selektywnych i – z dużym prawdopodobieństwem – błędnych.
9. Tym samym, koniecznym staje się usystematyzowanie minionych zdarzeń i wskazanie realiów – tak faktycznych, jak i prawnych – związanych z okresem, który bada Komisja, a który obfitował w wysokie nagromadzenie emocji społecznych, w tym politycznych. Nadto, nie sposób nie odnieść się do sposobu dotychczasowego funkcjonowania Komisji, który dalece odbiegał od oczekiwanych standardów ustrojowych i prawnych.
10. Mając przytoczone okoliczności na względzie, autorzy przedstawiają niniejsze zdanie odrębne.

III. Okoliczności faktyczne

III.1. Prawno – ustrojowe

1. W dniu 6 sierpnia 2020 r. dobiegała końca pierwsza 5-letnia kadencja urzędującego Prezydenta RP Andrzeja Dudy. W tej sytuacji zgodnie z Konstytucją Marszałek Sejmu RP zobligowana była do zarządzenia wyborów prezydenckich.
2. Przepis art. 128 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. stanowi bowiem, że „*wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej - nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów*”.
3. Z przepisu tego, jak i z całokształtu regulacji ustrojowej wynikają dwa wnioski:
 - a) wybory mogły się odbyć tylko w niedzielę od 3 do 24 maja 2020 r.,
 - b) Marszałek Sejmu RP standardowo nie ma żadnych podstaw prawnych do zmiany terminu wyborów prezydenckich i przeniesienia ich poza terminy wskazane ramowo w Konstytucji RP.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 1024

4. W dniu 5 lutego 2020 r. Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek wydała postanowienie o zarządzeniu wyborów prezydenckich i wskazała ich datę na dzień 10 maja 2020 r., wykonując tym samym swój obowiązek konstytucyjny.
5. Brak takiego postanowienia lub próba zarządzenia wyborów na inny, aniżeli konstytucyjny termin, wypełniałyby przesłankę niedopełnienia obowiązków, albo przekroczenia uprawnień, o których mowa w art. 231 Kodeksu karnego³ („k.k.”).

III.2. COVID-19 – skutki faktyczne i prawne

1. W dniu 4 marca 2020 r. odnotowano w Polsce pierwszy przypadek zarażenia COVID-19. Od tego dnia, przez kolejne tygodnie i miesiące liczba przypadków zarażenia COVID-19 systematycznie, choć powoli rosła.
2. Na dzień 9 maja 2020 r., w przeddzień zarządzonych wyborów prezydenckich liczba dziennych zakażeń wyniosła 158 przypadków, zaś liczba dziennych zgonów z powodu COVID-19: 4 przypadki⁴.
3. W dniu 13 marca 2020 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego⁵. Natomiast w dniu 20 marca 2020 r. wydane zostało przez tegoż Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii⁶.
4. Oba te rozporządzenia wydane zostały na podstawie przepisów obowiązującej wówczas już od ponad 10 lat i uchwalonej przez ówczesną większość PO-PSL ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁷.
5. Jej przepisy, w szczególności art. 46 ust. 4 oraz art. 46a upoważniały ministra właściwego do spraw zdrowia do wprowadzania w drodze rozporządzenia ograniczeń wolności i praw obywatelskich w celu zapobiegania rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych.
6. Należy podkreślić, że przez kolejne 10 lat obowiązywania tej ustawy, tak jak do dnia dzisiejszego, nikt nie podważył konstytucyjności tej ustawy poprzez jej zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego, dlatego ustawa ta była i jest obowiązującym aktem prawnym na terenie RP.
7. We wskazanym powyżej rozporządzeniu minister wprowadził m.in. następujące ograniczenia wolności i praw:
 - 1) prowadzenia przez przedsiębiorców działalności:
 - a) polegającej na przygotowywaniu i podawaniu posiłków i napojów gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 17

⁴ Na marginesie należy wskazać, że w dacie postulowanej jako dzień przesuniętych wyborów prezydenckich przez ówczesnego szefa Platformy Obywatelskiej posła na Sejm RP Borysa Budkę, tj. rok później, a więc w okolicach 10 maja 2021 r. liczba zakażeń dziennych wynosiła aż 3100 przypadków (!!!) zaś liczba zgonów dziennych z powodu COVID-19 wynosiła aż 245 przypadków, tj. odpowiednio aż 20 i 60 razy więcej (!!!) aniżeli w dacie zarządzonych w konstytucyjnym terminie 10 maja 2020 r. wyborów prezydenckich.

⁵ Dz.U. 2020 poz. 433

⁶ Dz.U. 2020 poz. 491

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322 i 374

wystawionego menu, spożywanych na miejscu, z wyłączeniem realizacji usług polegających na przygotowywaniu i podawaniu żywności na wynos lub jej przygotowywaniu i dostarczaniu oraz działalności restauracyjnej lub barowej prowadzonej w środkach transportu, wykonywanej przez oddzielne jednostki,

- b) związanej z organizacją, promocją lub zarządzaniem imprezami, takimi jak targi, wystawy, kongresy, konferencje, spotkania, włączając działalności polegające na zarządzaniu i dostarczaniu pracowników do obsługi terenów i obiektów, w których te imprezy mają miejsce,
 - c) twórczej związanej z wszelkimi zbiorowymi formami kultury i rozrywki,
 - d) związanej ze sportem, rozrywkowej i rekreacyjnej, w szczególności polegającej na prowadzeniu miejsc spotkań, klubów, w tym klubów tanecznych i klubów nocnych oraz basenów, siłowni, klubów fitness,
 - e) związanej z projekcją filmów lub nagrań wideo w kinach, na otwartym powietrzu lub w pozostałych miejscach oraz działalności klubów,
 - f) związanej z konsumpcją i podawaniem napojów,
 - g) związanej z prowadzeniem kasyn, z wyłączeniem kasyn internetowych;
- 2) działalności bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą;
 - 3) działalności w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego;
 - 4) sprawowania kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego.
8. Wprowadzone zostały także między innymi zakazy przemieszczania się i organizowania imprez masowych oraz zgromadzeń publicznych, jak i wiele innych ograniczeń wskazanych w § 2-12 wskazanego powyżej rozporządzenia.
9. W swoich zeznaniach przed Komisją Śledczą, zarówno Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki, jak i Minister Zdrowia Łukasz Szumowski oraz Prezes Partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosław Kaczyński kilkakrotnie podkreślali, że ww. ograniczenia wolności i praw obywatelskich były konsultowane z ekspertami oraz przedyskutowane na wielu spotkaniach, a ich zakres był całkowicie wystarczający (biorąc pod uwagę dostępne w ogóle i możliwe ograniczenia wolności i praw) do możliwego powstrzymania rozprzestrzeniania się COVID-19.
10. Powyższe ustalenia faktyczne i prawne mają zasadnicze znaczenie dla dyskusji o możliwości zastosowania przepisów art. 228 i n. Konstytucji RP dotyczących stanów nadzwyczajnych, a w szczególności postulowanego przez opozycyjne środowiska polityczne stanu klęski żywiołowej.
11. Bo chociaż prawdą jest, na co wskazują eksperci Komisji (m.in. dr. hab. Piotr Uziębło, prof. Uniwersytetu Gdańskiego), że spełnione zostały przesłanki materialne wydania takiego właśnie rozporządzenia – zaistnienie katastrofy naturalnej, definiowanej przez ustawę z dnia

18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁸ także jako „masowe występowanie chorób zakaźnych ludzi”⁹, to jednak z uwagi na powołaną już ustawę o zwalczaniu chorób zakaźnych z 5 grudnia 2008 r. i podjęte na jej podstawie działania brak było formalnej przesłanki wprowadzenia takiego stanu nadzwyczajnego.

12. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP stan taki może być wprowadzony tylko wówczas, „jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające” do zwalczania skutków zaistniałej katastrofy naturalnej.
13. Tymczasem, jak wynika z ustaleń opisanych w pkt III.2.9 powyżej oraz m.in. z zeznań świadka Tomasza Grodzkiego, ówczesnego Marszałka Senatu, stan klęski żywiołowej nie daje żadnych innych, dalej idących możliwości ograniczania wolności i praw niezbędnych do rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, aniżeli te zastosowane jako „zwykłe środki konstytucyjne” na podstawie powołanej wyżej ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r.
14. Należy również podkreślić, na co wskazuje przepis art. 232 ustawy zasadniczej, że wprowadzenie stanu klęski żywiołowej ma służyć zapobieżeniu skutkom katastrof naturalnych, które jest celem i jedynym uzasadnieniem jego wprowadzenia.
15. Wydłużenie kadencji Prezydenta RP i odpowiednie przesunięcie w czasie wyborów prezydenckich jest tylko skutkiem ubocznym obowiązywania stanu klęski żywiołowej, a nie celem samym w sobie. Wprowadzenie takiego stanu tylko w celu odsunięcia w czasie wyborów prezydenckich byłoby klasycznym nadużyciem prawa i mogłoby stanowić znamiona przestępstwa z art. 231 k.k., tj. przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego.
16. W tym stanie rzeczy natychmiast po wprowadzeniu stanu epidemii większość rządząca rozpoczęła intensywne poszukiwania i przygotowywanie rozwiązań prawnych zmierzających do przyjęcia takiego sposobu przeprowadzenia wyborów prezydenckich, który byłby najmniej niebezpieczny dla obywateli.
17. W tym celu uchwalone zostały dwie ustawy: z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁰ oraz z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.¹¹
18. Zgodnie z art. 40 pierwszej z w/w ustaw znowelizowano Kodeks wyborczy w taki sposób, że możliwość „głosowania korespondencyjnego” rozszerzono na grupę wyborców, podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz tych, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończyli 60 lat. Łącznie obejmowało to około 10 mln wyborców.

⁸ Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558

⁹ art. 3 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 827

19. Podkreślenia wymaga fakt, że ustawa ta została przyjęta głosami także opozycji sejmowej, w tym posłów Koalicji Obywatelskiej. Nie mniej wartym odnotowania jest fakt, że Senat RP zajął się tą ustawą błyskawicznie i już po kilku zaledwie dniach trafiła ona do podpisu do Prezydenta RP i stała się obowiązującym prawem.
20. Druga z ustaw wymienionych w pkt III.2.17 rozszerzała możliwość głosowania korespondencyjnego na wszystkich wyborców, ustanawiając powszechne wybory korespondencyjne na urząd Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 r.
21. Dodatkowo w art. 20 tej ustawy wprowadzono możliwość przesunięcia terminu wyborów przez Marszałka Sejmu RP maksymalnie o 2 tygodnie. Nadto, ustawa ta wskazywała na przedsiębiorstwa państwowe specjalnego przeznaczenia, jakimi są Poczta Polska i Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych jako te, które miały być obarczone szczególnymi obowiązkami o charakterze technicznym związanymi z przygotowaniem i technicznym zabezpieczeniem przeprowadzenia wyborów. W tym aspekcie ustawa zdejmowała część uprawnień i obowiązków z Państwowej Komisji Wyborczej.
22. Niestety przedmiotowa ustawa weszła w życie dopiero w dniu 8 maja 2020 r., czyli zaledwie na 2 dni przed zaplanowanymi wyborami, co uniemożliwiło jej zastosowanie w praktyce i doprowadziło do tego, że wybory zarządzone na konstytucyjny termin 10 maja 2020 r. nie odbyły się.
23. Stało się tak w wyniku obstrukcji Senatu RP pod rządami Marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego, w którym większość stanowili senatorowie wywodzący się z ugrupowań tworzących ówczesną opozycję sejmową, w tym w szczególności senatorowie Koalicji Obywatelskiej, o czym bliżej w dalszej części zdania odrębnego.
24. W międzyczasie, w dniu 16 kwietnia 2020 r., Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki wydał decyzje administracyjne z rygiem natychmiastowej wykonalności, w których polecił Poczcie Polskiej S.A. w Warszawie oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych realizację działań w celu przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym.
25. Jak wynika z samych decyzji, jak i z zeznań złożonych przed Komisją Śledczą przez Premiera Mateusza Morawieckiego, działał on wówczas na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. 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 kryzysowych¹² oraz w zw. z art. 104 Kodeksu Postępowania Administracyjnego¹³.
26. W decyzji tej ówczesny Prezes Rady Ministrów, mając na uwadze także ustawę z dnia 31 marca 2020 r., rozszerzającą możliwość głosowania korespondencyjnego aż na 10 mln wyborców, polecił przygotowanie i wydrukowanie „odpowiedniej” ilości kart do głosowania.

¹² Dz. U. z 2020 r., poz. 374,567 i 568

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 572

27. Brak jest podstaw do twierdzenia, że decyzja Prezesa Rady Ministrów została wydana bez podstawy prawnej.
28. Tezę tę potwierdza także Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, który postanowieniem z dnia 29 listopada 2023 r. (sygn. akt: II Kp 1737/22) oddalił zażalenie prezesa NIK i utrzymał w mocy postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie o odmowie wszczęcia śledztwa w sprawie tzw. wyborów korespondencyjnych. Sąd podzielił argumentację Prokuratury Okręgowej wskazując, że zachowanie urzędników państwowych, w tym prezesa Rady Ministrów, mieściło się granicach prawa i nie wypełniało znamion przestępstwa z art. 231 § 1 k.k.
29. Nadto, wyrokiem z 21 maja 2024 r. (sygn. akt K 27/23) Trybunał Konstytucyjny uznał, iż art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2a, 2b 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, w brzmieniu obowiązującym od 31 marca do 17 kwietnia 2020 r., rozumiany w ten sposób, że odnosi się także do przygotowania wyborów w stanie epidemii – a więc regulacja stanowiąca podstawę ówczesnych decyzji Prezesa Rady Ministrów – jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 68 ust. 4, art. 146 ust. 4 pkt 7 oraz z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
30. Na marginesie dodać należy, co wynika z zeznań Mateusza Morawieckiego i innych świadków, że w dacie wydania przedmiotowych decyzji powszechne było jeszcze oczekiwanie niezwłocznego zakończenia prac przez Senat RP nad ustawą z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

III.3. Obstrukcyjna rola Senatu RP

1. W dniu 6 kwietnia 2020 r. w godzinach popołudniowych Marszałek Sejmu RP Elżbieta Witek przekazała do Senatu ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., wprowadzającą powszechne wybory korespondencyjne.
2. Mając na uwadze wzorce także z innych krajów, w których tego rodzaju rozwiązania przyjmowane były w trosce o ciągłość organów państwa oraz w trosce o bezpieczeństwo obywateli w dobie pandemii COVID-19 (np. Bawaria w Republice Federalnej Niemiec, gdzie powszechne wybory korespondencyjne wprowadzono pomiędzy pierwszą i drugą turą wyborów przy ponadpartyjnej zgodzie wszystkich sił politycznych) oczekiwano, że Senat niezwłocznie zajmie się ustawą.
3. Powszechne było oczekiwanie, że ustawa przyjęta przez Sejm RP na bazie poselskiego projektu ustawy zostanie ewentualnie szybko przepracowana i wróci do Sejmu RP, tak by umożliwić odpowiednim organom i państwowym podmiotom przygotowanie do wyborów, które miały się odbyć już za nieco ponad miesiąc.
4. Niestety Senat RP pod wodzą Marszałka Tomasza Grodzkiego przyjął skrajnie nieodpowiedzialny wariant obstrukcji polegający na wykorzystaniu maksymalnego,

konstytucyjnego czasu, tj. 30 dni, z zamiarem ostatecznego zablokowania wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r.

5. W ówczesnej sytuacji większość w Senacie, pozwalającą na dowolne sterowanie procesem legislacyjnym, miały ugrupowania opozycyjne wobec rządu, które dysponowały w sumie 52 głosami w izbie wyższej. Prawo i Sprawiedliwość dysponowało 48 głosami.
6. Skrajna nieodpowiedzialność większości senackiej wymierzona była zarówno w dobro Państwa Polskiego i ciągłość jego organów, jak i w dobro obywateli:
 - a) Mając na względzie fakt, że kadencja urzędującego Prezydenta upływała w dniu 6 sierpnia 2020 r. zablokowanie wyborów i niedopuszczenie do wyboru nowej Głowy Państwa przed tą datą prowadziło prostą drogą do paraliżu państwa.
 - b) Brak osoby piastującej funkcję Prezydenta RP po 6 sierpnia oznaczał brak zdolności ustawodawczych państwa, a przez to paraliż jego funkcjonowania.
 - c) Podkreślić należy, że brak wyboru Prezydenta przed upływem kadencji nie stanowi przesłanki do tymczasowego przejęcia obowiązków Głowy Państwa przez Marszałka Sejmu RP. Pośród przesłanek takiego tymczasowego zastępstwa określonych w art. 131 ust. 2 Konstytucji RP (śmierć, zrzeczenie się urzędu, nieważność wyborów lub nieobjęcie urzędu po wyborze, brak możliwości sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz złożenie z urzędu przez Trybunał Stanu) brak jest przesłanki zaniechania dokonania wyboru poprzez nieprzeprowadzenie wyborów.
 - d) Uniemożliwienie poprzez obstrukcję możliwości przeprowadzenia powszechnych wyborów korespondencyjnych groziło koniecznością przeprowadzenia ich w trybie zwykłym, co w warunkach pandemii jawiło się jako szczególnie szkodliwe dla zdrowia i życia obywateli.
7. Świadomość wskazanych powyżej skrajnie nieodpowiedzialnych konsekwencji obstrukcyjnego działania Senatu RP potwierdziły zeznania przed Komisją Śledczą ówczesnego Marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego (zawodowo także profesora medycyny):
 - a) Na pytanie, czy w dacie 6 kwietnia 2020 r. i w dniach kolejnych zarówno sam Marszałek jak i ówczesna większość senacka z Koalicją Obywatelską w ogóle zakładała jakiegokolwiek poprawki w celu szybkiego zakończenia prac nad ustawą w związku ze zbliżającą się konstytucyjną datą wyborów Tomasz Grodzki odpowiedział, że podczas dwóch spotkań większościowej koalicji senackiej panowało przekonanie, że ustawa nie nadaje się do procedowania i dlatego od samego początku nie było woli współpracy w tym względzie z rządzącą większością sejmową. Marszałek Grodzki podkreślił w swoich zeznaniach, że nie traktowano tej ustawy jako „prozdrowotnej”, ale wręcz przeciwnie, że była ona wymierzona w zdrowie i dobro obywateli.
 - b) Na pytanie, czy 6 kwietnia 2020 r. i w dniach następnych większość senacka i on sam wiedzieli, że do wyborów nie dojdzie 10 maja 2020 r. świadek odparł, że „nie miał o tym pojęcia”. Przyznał zatem pośrednio, że w braku wyborów korespondencyjnych istniało realne zagrożenie przeprowadzenia wyborów tradycyjnych z koniecznością

bezpośrednich spotkań wyborców w lokalach wyborczych i zdecydowanie większym ryzykiem rozprzestrzenienia się pandemii.

- c) Na pytanie kierowane do świadka, także jako profesora medycyny czy wybory korespondencyjne są bezpieczniejsze w dobie pandemii od wyborów tradycyjnych świadek Tomasz Grodzki unikał odpowiedzi na ten temat klucząc i zarzucając komisji manipulację, pomimo oczywistej wiedzy w tym względzie. W wielu miejscach na świecie, w tym w Bawarii w RFN i w stanie Oregon w USA przyjmowano taki właśnie sposób głosowania, jako zdecydowanie bezpieczniejszy.
 - d) Na pytanie, czy świadek zna jakikolwiek potwierdzony przypadek zarażenia się COVID-19 przez kogokolwiek w Polsce na skutek otrzymania lub nadania korespondencji (a w samym tylko 2020 r. doręczono w Polsce aż 1 mld 700 mln przesyłek), świadek – profesor medycyny nie odpowiedział twierdząco. Nie ma bowiem do dziś takiego potwierdzonego przypadku, co świadczy jednoznacznie o tym, że przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych w dobie pandemii jest wręcz pożądane ze względu na konieczność ochrony zdrowia i życia obywateli.
8. Zasadne jest zatem pytanie: dlaczego Senat postanowił swą obstrukcją zablokować wybory korespondencyjne, a w konsekwencji w ogóle możliwość ich przeprowadzenia w dniu 10 maja 2020 r. z wielkim ryzykiem daleko idących negatywnych konsekwencji dla państwa, a odpowiedź może być tylko jedna.
 9. Była to mianowicie polityczna decyzja większości senackiej z Koalicją Obywatelską na czele, bowiem kompromitujące wypowiedzi kandydatki KO na Prezydenta RP Małgorzaty Kidawy-Błońskiej doprowadziły do dramatycznego spadku jej poparcia w przedwyborczych sondażach do poziomu 4-6%, o czym szczegółowo poniżej.
 10. Tym samym Senat swą obstrukcją świadomie prowadził swe działania w kierunku zmarnowania wszystkich środków publicznych, które państwo było zobligowane konstytucyjnie do wydatkowania na przygotowania do przeprowadzenia obowiązkowych konstytucyjnie wyborów.
 11. W konsekwencji faktycznego zablokowania wyborów zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza podjęła w tej dacie uchwałę nr 129/2020 w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴.
 12. Stosując *analogia legis* PKW stwierdziła w oparciu o przepis art. 293 § 1 w związku z § 3 oraz w związku z art. 160 § 1 pkt 1 ustawy z Kodeksu wyborczego, że „w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. brak było możliwości głosowania na kandydatów”, a fakt ten „równoważny jest w skutkach z przewidzianym w art. 293 § 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy brakiem możliwości głosowania ze względu na brak kandydatów”.
 13. W ten sposób, ku publicznie głoszonemu niezadowoleniu przedstawicieli Koalicji Obywatelskiej, Państwowa Komisja Wyborcza zakończyła największy w historii RP kryzys

¹⁴ Dz.U. 2020 poz. 967

konstytucyjny wywołany obstrukcją Senatu RP, umożliwiając Marszałkowi Sejmu RP ponowne zarządzenie wyborów prezydenckich w terminie poza ramami konstytucyjnymi.

14. Dopiero wtedy zastosowanie znalazł bowiem obowiązujący do dziś przepis art. 293 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym „*Marszałek Sejmu ponownie zarządza wybory nie później niż w 14 dniu od dnia ogłoszenia uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Ustaw*”.

III.4. Kontekst polityczny sprawy (podmiana)

1. Jak zostało już wyżej zauważone, zagadnienia omawiane w toku prac Komisji miały kontekst silnie polityczny. Wynikało to z czasokresu wyborów, które miały odbyć się w 2020 roku.
2. W ówczesnej sytuacji politycznej doszło do silnego dyskursu dotyczącego zasadności wskazania przytoczonego terminu, jako tego, w którym miały odbyć się wybory Prezydenta RP.
3. Ówczesna opozycja, a w szczególności Koalicja Obywatelska zaczęła publicznie kontestować realizację obowiązku przeprowadzenia ww. wyborów w konstytucyjnym terminie.
4. Szereg okoliczności, licznie potwierdzanych przez świadków stawających przed Komisją, nie pozostawia wątpliwości, iż powodem ówczesnych działań politycznych i medialnych przedstawicieli Koalicji Obywatelskiej były słabe wyniki sondażowe kandydatki na urząd Prezydenta z ramienia tego ugrupowania – pani Małgorzaty Kidawy-Błońskiej.
5. Pani Kidawa Błońska zgłosiła swój start w prawyborach Koalicji Obywatelskiej w listopadzie 2019 roku¹⁵.
6. Dnia 14 grudnia 2019 r. ówczesna Wicemarszałek Sejmu została wybrana podczas Konwencji Krajowej Platformy Obywatelskiej na kandydata tego ugrupowania w wyborach prezydenckich. W tajnym głosowaniu pokonała pana Jacka Jaśkowiaka.¹⁶ Panią Posel Kidawę-Błońską poprało wówczas trzy czwarte delegatów na Konwencję Krajową Platformy Obywatelskiej.
7. W ten sposób kandydatka Platformy Obywatelskiej rozpoczęła swoją kampanię wyborczą.
8. W procesie wyborczym zainicjowanym przywołanym już postanowieniem Marszałek Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. zarejestrowano łącznie 35 komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
9. Pośród kandydatów znaleźli się oprócz urzędującego Prezydenta Andrzeja Dudy także m.in.: Robert Biedroń (Lewica), Krzysztof Bosak (Konfederacja Wolność i Niepodległość), Szymon Hołownia, Marek Jakubiak (Federacja dla Rzeczypospolitej), Władysław Kosiniak-Kamysz (Polskie Stronnictwo Ludowe), Mirosław Piotrowski (Ruch Prawdziwa Europa),

¹⁵ https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-kidawa-blonska-i-jaskowiak-kandydatami-w-prawyborach-po.nId.3348841#crp_state=1

¹⁶ <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7.114884.25512826.dni-schetyny-jako-szefa-platformy-wydaja-sie-policzone-wygrana.html>

Paweł Tanajno, Waldemar Witkowski (Unia Pracy), Stanisław Żółtek (Kongres Nowej Prawicy i PolExit-u).

10. Wspomniany w pkt III.2.1 pierwszy w Polsce przypadek zarażenia wirusem koronawirusa SARS-CoV-2, wywołującym chorobę COVID-19¹⁷ miał miejsce ponad 8 tygodni przed ogłoszoną datą wyborów, które ostatecznie się nie odbyły.
11. W okresie pomiędzy 4 marca 2020 roku, a 10 maja 2020 roku wzrosła liczba osób zarażonych wirusem COVID. O ile w dniu 4 marca 2020 r., w kwarantannie przebywało 349 osób, o tyle dnia 10 maja 2020 r. było ich już 17 051. W dniu 10 maja 2020 r. wykryto 345 nowych przypadków zakażenia¹⁸.
12. Jednocześnie kandydaci na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prowadzili swoje kampanie wyborcze.
13. W grudniu 2019 r. sondaże dotyczące dwóch głównych kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kształtowały się następująco:
 - a) Z opublikowanego 27 grudnia 2019 r. sondażu IBRiS dla Rzeczypospolitej (przeprowadzonego w dniach 19-20 grudnia 2019 r.) wynikało, że na pytanie, który z kandydatów wygra wybory prezydenckie „59,4 % ankietowanych wskazało Andrzeja Dudę, 10,8 % Małgorzatę Kidawę-Błońską, 6,3 % Szymona Hołownię a 5 % Władysława Kosiniaka-Kamysza. Na kandydata Lewicy, jako osobę, która wygra wybory prezydenckie na wiosnę 2020 r. wskazało 1,9% ankietowanych, a że będzie to kandydat Konfederacji uznało 0,7% badanych¹⁹,”
 - b) Z opublikowanego dnia 31 grudnia 2019 r. sondażu Social Changes dla portalu wPolityce.pl wynikało, że Andrzej Duda mógł liczyć na 43% poparcia, kandydatka KO Małgorzata Kidawa-Błońska – 24%, bezpartyjny Szymon Hołownia – 13%, a lider PSL Władysław Kosiniak-Kamysz – 9%²⁰.
14. W styczniu 2020 r. stosownie do przeprowadzonego w dniach 23-24 stycznia 2020 r. sondaży pracowni Estymator dla DoRzeczy.pl. Andrzej Duda w I turze wyborów prezydenckich mógł liczyć na 47,15 głosów (spadek o 0,6 pkt proc. w porównaniu z sondażem z 12 stycznia). Na drugim miejscu sondażu pracowni Estymator dla DoRzeczy.pl uplasowała się Małgorzata Kidawa-Błońska (PO) z 24,1% poparcia. Trzecie miejsce w sondażu, z poparciem 9,3% zajął lider PSL Władysław Kosiniak-Kamysz²¹.
15. W lutym 2020 r. stosownie do badania przeprowadzonego przez pracownię Estymator dla DoRzeczy.pl wynikało Andrzej Duda uzyskałby 45,3% głosów. Na drugim miejscu z wynikiem 26,4% uplasowała się Małgorzata Kidawa-Błońska. 10,1% respondentów

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/pierwszy-przypadek-koronawirusa-w-polsce>

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2> (Raport zakażeń koronawirusem (SARS-CoV-2) - Koronawirus: informacje i zalecenia - dane historyczne zawarte w pliku CSV.0.75KB)

¹⁹ <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1446112,sondaz-prezydencki-duda-kidawa-blonska-kosiniak-kamysz.html>

²⁰ <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/polityka/Sondaz-Social-Changes.-Wybory-prezydenckie-2020.-Duda-z-43-proc.-poparciem>

²¹ <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/polityka/Sondaz-prezydencki-2020.-Andrzej-Duda-wygrywa-z-Kidawa-Blonska-w-I-turze>

zadeklarowało oddanie swojego głosu na Władysława Kosiniaka-Kamysza. Kandydat PSL poprawił swój wynik o 0,8 pkt. proc²².

16. W marcu 2020 r. stosownie do sondażu dla „SE” urzędujący prezydent mógłby liczyć na poparcie 43,19 % respondentów. W drugiej turze miał zmierzyć się z Małgorzatą Kidawą-Błońską, kandydatką Koalicji Obywatelskiej. Poparcie dla Wicemarszałek Sejmu w sondażu przeprowadzonym dla "Super Expressu" zadeklarowało wówczas 21,13% pytanych²³.
17. W kwietniu 2020 r. sondaże dotyczące głównych kandydatów na urząd prezydenta dobrze obrazuje opublikowana dnia 23 kwietnia 2020 r. na stronach Radia Zachód grafika przedstawiająca poparcie dla poszczególnych kandydatów:



Rysunek 1. Sondaż Kantar opublikowany 23 kwietnia 2020 r. na stronie internetowej Radia Zachód²⁴

18. Poparcie sondażowe dla pani Marszałek Kidawy-Błońskiej malało wraz ze zbliżającymi się wyborami. Przykładowo w sondażu IPSOS dla OKO.press, opublikowanym 1 maja 2020 r. (Andrzej Duda 63% ankietowanych, Kidawa-Błońska 2% ankietowanych). W tym sondażu na drugim miejscu znalazł się pan Szymon Hołownia (11% osób ankietowanych). Trzecie miejsce w sondażu zajmowali pan Kosiniak Kamysz i pan Krzysztof Bosak (po 7%), kolejno pan Robert Biedroń (5% poparcia)²⁵.

²² <https://dorzeczy.pl/sondaz/129727/sondaz-prezydencki-dla-dorzeczypl-andrzej-duda-wciaz-prowadzi-ale-traci-kto-zyskuje.html>

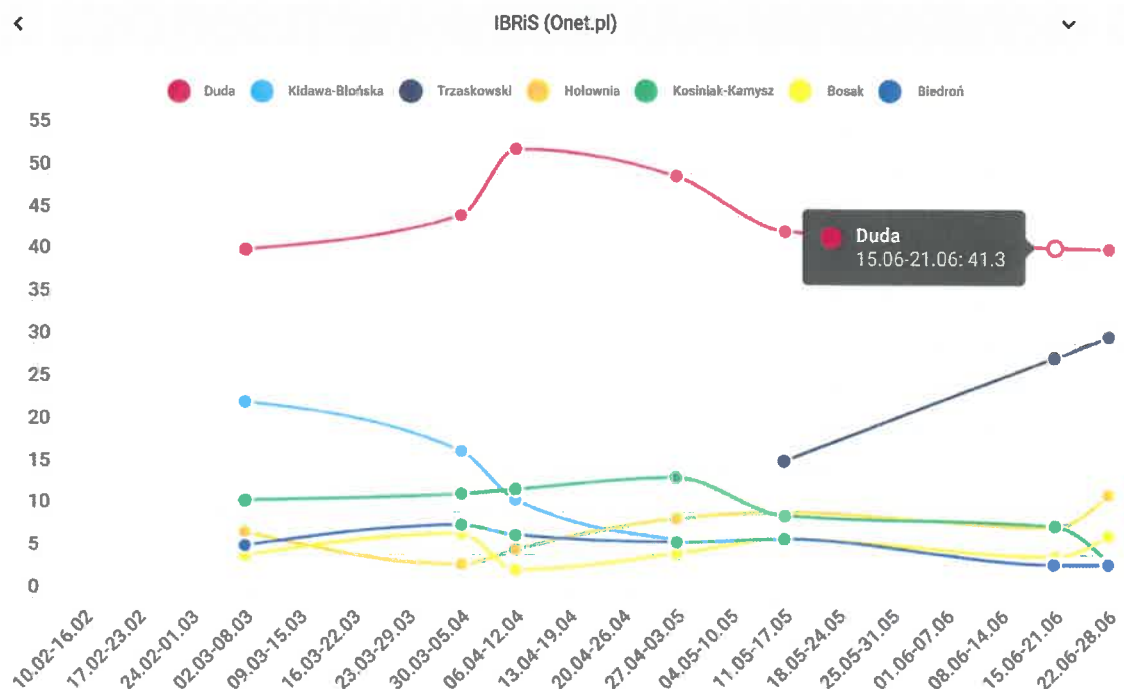
²³ <https://wiadomosci.radiozet.pl/polityka/Wybory-prezydenckie-2020/Sondaz.-Wybory-2020.-Duda-z-ponad-20-proc.-przewaga-nad-Kidawa-Blonska>

²⁴ <https://zachod.pl/496217/sondaz-59-proc-dla-dudy-kidawa-blonska-4-proc>

²⁵ <https://dorzeczy.pl/kraj/138669/kidawa-blonska-z-rekordowo-niskim-poparciem-duda-wygra-w-i-turze.html>

19. Przedstawiony poniżej wykres poparcia poszczególnych kandydatów na prezydenta ukazuje dokładnie jak bardzo spadło poparcie dla kandydatki PO w okresie od grudnia 2019 r. do maja 2020 r.:

Wybory 2020. Sondaże prezydenckie



Rysunek 2. Na wykresie przedstawiono pięć regularnie wykonywanych sondaży. To pomiary IBRiS dla Onetu, United Survey/IBRiS dla "Dziennika Gazety Prawnej", Kantar, Pollster dla "Super Expressu" i Estymator dla DoRzeczy.pl²⁶.

20. Przyznać należy, iż w ówczesnej sytuacji politycznej, w szczególności mając na względzie przedstawiony powyżej obraz preferencji sondażowych, wybory prezydenckie były kluczowym wydarzeniem decydującym o przyszłości Platformy Obywatelskiej, targanej wewnętrznymi sporami i brakiem szans na wygraną kandydatki tego ugrupowania.
21. Ze względu na okoliczność, że Komisja (głosami członków Komisji reprezentujących aktualną większość rządzącą) podjęła decyzję o tym, żeby nie przesłuchiwać w charakterze świadka pana Borysa Budkę oraz pani Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, nie udało się postawić kluczowych pytań dla podjęcia decyzji o zablokowaniu wyborów korespondencyjnych przez Platformę Obywatelską.
22. Członkowie Komisji – przedstawiciele obecnej opozycji parlamentarnej – wielokrotnie składali wnioski o przesłuchanie tych dwóch kluczowych świadków (oraz świadka Rafała Trzaskowskiego, który zastąpił Małgorzatę Kidawę-Błońską na „fotelu” kandydata), jednak z powodów politycznych, bez uzasadnienia oraz wbrew wszelkim racjonalnym przesłankom

²⁶ <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/wybory-prezydenckie-2020-sondaze-jak-sie-zmienialy-jakie-sa-nowe-wyniki/kwer9kb>

w wyjaśnieniu sprawy „zadanej” Komisji, jej większość nie dopuściła do realizacji takich wniosków dowodowych.

23. Powyższe jest oczywiście sprzeczne z przywoływanymi już regulacjami ustawy o sejmowej komisji śledczej, które wymagają pełnego wyjaśnienia powierzonej komisji przez Sejm sprawy, w tym realizacji pełnego i wyczerpującego postępowania dowodowego.
24. W czasie posiedzenia Komisji w dniu 18 marca 2024 r. (posiedzenie nr 15) złożono wniosek o włączeniu do materiału dowodowego wypowiedzi pani Małgorzaty Kidawy-Błońskiej oraz pana Borysa Budki w sprawie wyborów korespondencyjnych.
25. W dniu 5 maja 2020 roku pan Borys Budka, reprezentujący jako przewodniczący Platformę Obywatelską, w wywiadzie dla Radia Zet powiedział: *„My rozmawiamy o tym, jak przeprowadzić bezpieczne i uczciwe wybory, a warunkiem żeby to zrobić jest wyrzucenie ustawy korespondencyjnej”*. Dodał także: *„jeśli ona przejdzie, zorganizujemy narzędzia do tego, by wykazywać absurdalność, niekonstytucyjność w procesie wyborczym, a z drugiej strony przygotowywać protesty wyborcze. Bo te wybory, jeśli się odbędą w formule korespondencyjnej wykluczą z głosowania setki ludzi i nie będą miały charakteru powszechnego”*. W tym samym wywiadzie pan Borys Budka powiedział *„Wierzę w to, że posłowie Porozumienia dotrzymają słowa i jednolicie zagłosują przeciwko temu głosowaniu korespondencyjnemu, a wówczas otwierają się różne scenariusze polityczne. Możliwe są wszelkie rozwiązania. Ważne, aby tak jak opozycja, posłowie Porozumienia zagłosowali przeciwko rozwiązaniom korespondencyjnym”*²⁷.
26. W dniu 20 kwietnia 2020 r. pan Borys Budka zaprezentował rozwiązania z tak zwanego „Planu Budki”, którego celem było przesunięcie terminu wyborów prezydenckich na maj 2021 roku. Koalicja Obywatelska zamierzała wówczas złożyć w Sejmie 2 projekty ustaw: nowelizacja Kodeksu wyborczego oraz ustawy o stanie klęski żywiołowej. Projekt pierwszy miał dotyczyć kwestii głosowania korespondencyjnego oraz przez Internet. W ustawie o stanie klęski żywiołowej Koalicja chciała dodać, między innymi, przepis zgodnie z którym rząd byłby zobowiązany do wprowadzenia takiego stanu po 30 dniu trwania stanu epidemii. Według pana Budki *„zgodnie z polską Konstytucją, według normalnych demokratycznych standardów, wybory będą mogły odbyć się wiosną przyszłego roku”*. Pan Borys Budka oczekiwał wprowadzenia stanu klęski żywiołowej²⁸.
27. Powyższe wypowiedzi najważniejszej wówczas osoby sprawującej stanowisko polityczne w Platformie Obywatelskiej jednoznacznie pokazuje, że toczono rozmowy mające na celu zablokowanie wyborów korespondencyjnych z jednym z ugrupowań tworzących ówczesną koalicję rządzącą (Porozumienie Jarosława Gowina). Poseł Borys Budka nie ujawnił jednak, choć pozostaje to oczywiste, że prawdziwym powodem blokowania przeprowadzenia wyborów była chęć podmiany kandydata Platformy Obywatelskiej na urząd prezydenta ze względu na sondaże, które nie dawały żadnych szans pani Małgorzacie Kidawie-Błońskiej.

²⁷ <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1474425.budka-wybory-korespondencyjne.html>

²⁸ Wybory prezydenckie 2020. Borys Budka przedstawił plan na bezpieczne przeprowadzenie wyborów - WP Wiadomości (data wejścia na stronę: 5.06.2024 r.)

28. Swoje stanowisko przedstawiła także w jednym z wywiadów pani Wicemarszałek Kidawa-Błońska. W wywiadzie dla VideoKOD w sierpniu 2020 r. powiedziała: „*Kampanię miałam długą i wydawało się, że szła ona bardzo dobrze do czasu pandemii, bo wtedy wszystko się zmieniło*”. W tej rozmowie stwierdziła, że: „*trzeba teraz świeżego, mocnego impulsu i Rafał Trzaskowski taki jest. Ja mówię: to jest taka sztafeta. My te wybory musimy wygrać. Będę bardzo dumna, jeśli Rafał wygra, jeśli będę mogła powiedzieć, że miałam w tym swój udział. Bo raz, że wywaliliśmy wybory majowe i doprowadziłam do nowego otwarcia i jestem skoncentrowana na tym, żeby Rafał wygrał*”²⁹.
29. W czasie debaty sejmowej B. Budka powiedział: „*Dziękuję marszałek Kidawie-Błońskiej, że jako jedyna stała twardo na stanowisku i dzięki niemu, dzięki demokratycznej większości w Senacie, dzięki naszym klubom udało się zablokować te złe przepisy. Tak, jestem dumny z tego, że dzięki Senatowi i dzięki odpowiedzialnej opozycji zablokowaliśmy cyrk, który fundowaliście Polakom*”. (...) *Zablokowaliśmy absurdalne, korespondencyjne wybory, które miał zorganizować wasz kolega Sasin. Powinniście podziękować, że dzięki nam jest szansa, że prezydent Rzeczypospolitej będzie miał legitymację*” – dodawał przewodniczący Platformy Obywatelskiej³⁰.
30. Rafał Trzaskowski, który decyzją władz krajowych Platformy Obywatelskiej 15 maja 2020 r. zastąpił Panią Kidawę-Błońską jako kandydat na urząd prezydencki³¹ z kolei mówił: „*To, co najważniejsze, udało się opozycji, udało się samorządom doprowadzić do tego, że te wybory się nie odbyły 10 maja*”³².
31. Powyższe wypowiedzi wskazują jednoznacznie intencje ówczesnej opozycji. Chciano za wszelką cenę zablokować wybory, które – w obliczu wyników sondażowych – skończyłyby się klęską kandydatki Platformy Obywatelskiej oraz całej formacji, a jako pretekstem posłużono się, w ówczesnym okresie stosunkowo stabilną, sytuacją epidemiologiczną.
32. Narracja prezentowana przez obecnie rządzących jest nieudolną próbą manipulacji dotyczącej prawdziwej przyczyny zablokowania wyborów korespondencyjnych.
33. W praktyce powinno to rodzić odpowiedzialność karną oraz cywilną całego ugrupowania, jak i poszczególnych zaangażowanych w tej proceder osób.
34. Dla zablokowania wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 r. posłużono się dwoma instrumentami: obstrukcją w izbie wyższej parlamentu przy procedowaniu ustawy oraz niedostarczeniem wymaganych danych osobowych poprzez część samorządów, które kierowane były przez osoby związane z Platformą Obywatelską.
35. Raz jeszcze wracając do zeznań Marszałka Senatu Tomasza Grodzkiego złożonych w toku prac Komisji, przypomnieć trzeba, iż zwracał on uwagę, że nie można było szybciej

²⁹ https://www.facebook.com/watch/?ref=embed_video&v=182092813189933

³⁰ <https://dorzeczy.pl/kraj/139774/jestem-dumny-ze-senatowi-udalo-sie-zablokowac-ten-cyrk-budka-atakujecie-pis-w-sejmie.ht>

³¹ <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/rafal-trzaskowski-nowym-kandydatem-po-na-prezydenta-wybory-prezydenta-2020-st458474>

³² <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/burza-na-komisji-sledczej-o-na-grania-przemyslaw-czarnek-pokazal-je-w-sieci/hl33rss> oraz <https://x.com/CzarnekP/status/1769752682091139097>

procedować ze względu na fakt, że nie dostarczono rozporządzeń wymaganych jako załącznik do ustawy.

36. Powyższe nijak ma się do rzeczywistości, gdyż w praktyce, mieliśmy do czynienia z projektem poselskim, który nie wymagał przedstawienia takich załączników. Stwierdzić należy, że świadek Grodzki i w tym zakresie, składając swoje zeznania, mijał się z prawdą.
37. Wniosek z przeprowadzonych w toku prac Komisji dowodów oraz powszechnie dostępnych materiałów źródłowych pokazują jednoznacznie, że mamy do czynienia z formacją polityczną, która ma charakter antydemokratyczny, antypaństwowy, a jej działania w czasie wyborów 2020 roku powinny generować pełną odpowiedzialność osób zaangażowanych w ten proceder.
38. Co już wielokrotnie zostało przywołane – 6 sierpnia 2020 roku kończyła się kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a brak wyboru następcy, wobec ówczesnych regulacji prawnych, oznaczał chaos i anarchię w państwie.
39. Mimo tego, politycy Platformy Obywatelskiej mając całkowitą świadomość, że zarządzane przez Marszałek Sejmu wybory musiały się odbyć w określonym, konstytucyjnym terminie, wyłącznie z powodu partykularnych interesów partyjnych – wbrew interesowi Państwa i obywateli – zablokowali trwający proces wyborczy.
40. Podsumowując tę część rozważań – politycy Platformy Obywatelskiej – określając się jako opozycja totalna nie zamierzali wspierać rządu w walce o zachowanie ciągłości funkcjonowania państwa, co, szczególnie wobec ówczesnych realiów społecznych (COVID-19) należy uznać za karygodne i niedopuszczalne, w szczególności wobec pożądanego, propaństwowego etosu funkcjonariuszy publicznych.

IV. Prace Komisji

Konieczną częścią przedmiotowego zdania odrębnego jest odniesienie się przez jego autorów do sposobu prac Komisji pod przewodnictwem posła Dariusza Jońskiego oraz poseł Magdaleny Filiks.

Skala nieodpowiednich zachowań, błędów proceduralnych w zakresie prowadzenia obrad, pomijania wymagań ustawowych, ignorowania praw przysługującym świadom, ale i członkom Komisji jest na tyle szeroka i istotna, iż wszystkie te naruszenia niewątpliwie będą miały wpływ na treść końcowego stanowiska Komisji w powierzonych jej do zbadania kwestii.

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż w toku prac Komisji doszło do rażących naruszeń przepisów i zasad postępowania dowodowego.

W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (U 4/06), którego Prezesem był wówczas prof. Marek Safjan nie ma najmniejszych wątpliwości, że wobec osób wezwanych i przesłuchiowanych przez Sejmową Komisję Śledczą bezpośrednio stosuje się reguły ochronne wynikające z przepisów postępowania karnego. Obowiązek stosowania wprost tych reguł spoczywa na Przewodniczącym Komisji Sejmowej, który nie tylko nie sprostował temu zadaniu, ale sam w sposób rażący dokonywał ich naruszenia.

IV.1. Uniemożliwienie swobodnej wypowiedzi świadkom

1. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zupełnie zdumiewająca jest – regularnie stosowana przez Przewodniczącego Komisji – całkowicie nieuprawniona interpretacja regulacji ustawy o sejmowej komisji śledczej w zakresie prawa wezwanego świadka do przedstawienia swobodnej wypowiedzi w badany przez Komisję temacie.
2. Przewodniczący Dariusz Joński notorycznie i konsekwentnie, bez żadnej podstawy prawnej, odmawiał świadkom realizacji tego podstawowego przysługującego im uprawnienia.
3. Art. 171 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – kodeks postępowania karnego³³ („k.p.k.”) stanowi, że osobie przesłuchiwanej należy umożliwić swobodne wypowiedzenie się w granicach określonych celem danej czynności, a dopiero następnie można zadawać pytania zmierzające do uzupełnienia, wyjaśnienia lub kontroli wypowiedzi.
4. Swobodna wypowiedź jest niczym nieskrępowanym wypowiedzeniem się osoby przesłuchiwanej, co dotyczy zarówno swobody kształtowania treści wyjaśnień, jak i swobody woli przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie samego faktu ich składania.
5. Prawo osoby przesłuchiwanej do swobodnej wypowiedzi jest absolutną zasadą współczesnych postępowań sądowych i jako takie nie było i nie jest w jakikolwiek sposób kwestionowane w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym.
6. W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że swoboda wypowiedzi stanowi jeden z fundamentów aksjologii współczesnego procesu karnego, stanowiąc przejaw ścisłej zbieżności zarówno interesu społecznego, jak i indywidualnego. Prawo do swobodnej wypowiedzi świadka wynika bowiem z humanitaryzmu i praworządności, wskazując z jednej strony na konieczność poszanowania godności uczestników procesu i ich podmiotowego traktowania, z drugiej na obowiązek działania organów państwa zgodnie z prawem i etyką.
7. Innymi słowy; odmowa świadkowi prawa do swobodnej wypowiedzi jest działaniem niehumanitarnym i niepraworządnym. „*Brak jest racjonalnych przesłanek przyjmowania przewagi dobra wymiaru sprawiedliwości nad interesem indywidualnym. Odmienne założenie byłoby dopuszczalne, ale tylko w razie zadekretowania w Kodeksie innego modelu procesu, bardziej represyjnego, dopuszczającego ad hoc powszechną dominację interesu wymiaru sprawiedliwości*”³⁴.
8. Oznacza to ni mniej, ni więcej, że prawo takie było ograniczane, bądź wyłączane w przeszłości, w postępowaniach przed sądami specjalnymi III Rzeszy, albo sądami karnymi w okresie stalinowskim.
9. Z przykrością i zdziwieniem należy stwierdzić przywołany już wcześniej fakt, że Przewodniczący SKGK bezwzględnie odmawiał prawa do swobodnej wypowiedzi zdecydowanej większości ze świadków.

³³ Dz.U. z 2024 r. poz. 37

³⁴ R. Koper, *Swoboda wypowiedzi osoby przesłuchiwanej w procesie karnym*, Warszawa 2022, s. 73–74

10. Jako przykład można podać posiedzenie Komisji z dnia 24 maja 2024 r., podczas którego prawo do swobodnej wypowiedzi zostało odmówione świadkowi Jarosławowi Kaczyńskiemu, i to, mimo że wyrażnie tego prawa się domagał.
11. Przewodniczący Dariusz Joński stwierdził: „świadek składa wniosek o umożliwienie swobodnej wypowiedzi. Jako przewodniczący, na podstawie art. 11c ust. 3 ustawy o komisji śledczej, oddalam ten wniosek. Moja decyzja również dzisiaj jest motywowana potrzebą zapewnienia prawidłowego działania Komisji. Przypominam, że osoba wezwana przez Komisję przychodzi na przesłuchanie przez Komisję po to, aby odpowiadać na pytania członków Komisji, którzy tymi pytaniami dążą do zbadania i wyjaśnienia w powierzanej im sprawie. Dlatego też jednocześnie pouczam pana, że stosownie do art. 11c ustawy o komisji śledczej na decyzję przewodniczącego Komisji oddalającej wniosek osoby wezwanej w sprawach określonych w ustawie pkt 5-9 służy jego odwołanie do Komisji. I komisja rozstrzyga o odwołaniu w drodze głosowania większością głosów”. Nie ulega wątpliwości, że takie działanie Przewodniczącego Komisji stanowi rażące naruszenie prawa.

IV.2. Stosowanie niedozwolonych metod przesłuchania świadków

1. Zgodnie z art. 171 § 5 pkt 1 k.p.k. zabronione jest wpływanie na wypowiedzi osoby przesłuchiwaną za pomocą przymusu lub groźby bezprawnej (...) w związku z przesłuchaniem. Metody takie stanowią bowiem zamach na warunki swobody wypowiedzi i nie mogą być stosowane bez względu na to, czy in concreto rzeczywiście doprowadziłyby do złożenia przez przesłuchiwanego zeznań lub wyjaśnień wbrew swej woli.
2. Co istotne, ich negatywny wpływ na wspomniane gwarancje przesłuchania stanowi domniemanie niewzruszalne.
3. Słusznie również wskazuje się w orzecznictwie sądowym, że wymogów z art. 171 k.p.k. dotyczących warunków składania wyjaśnień, zeznań i oświadczeń nie można odnosić wyłącznie do zdarzeń, które miały miejsce w czasie ich składania, ani też łączyć z zachowaniem tej tylko osoby, która przesłuchanie przeprowadza.
4. Dotyczy to w szczególności bezprawnych środków przemocy (zastraszenia), których zastosowanie, nawet na długo przed przesłuchaniem z istoty rzeczy, zawsze może wpłynąć na osobę przesłuchiwaną, w sposób wyłączający swobodę wypowiedzi.
5. Niestety należy stwierdzić, że przewodniczący Komisji Dariusz Joński, a także członkowie Komisji z ramienia koalicji rządzącej (Bartosz Romowicz, Jacek Karnowski, Agnieszka Maria Kłopotek, Anita Kucharska-Dziedzic, Magdalena Filiks) wielokrotnie – poza posiedzeniami – organizowali konferencje prasowe, w których zapowiadali złożenie zawiadomień do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez przesłuchiwaną świadków w tym: Mateusza Morawieckiego, Elżbietę Witek, Jacka Sasina i Mariusza Kamińskiego.
6. Co istotne, zapowiedzi te były składane również za pośrednictwem mediów społecznościowych w trakcie toczącego się postępowania, a więc bez analizy całości materiału dowodowego.

7. Należy uznać, że pojęcie groźby jako niedozwolonej metody przesłuchania należy interpretować szeroko, nawet jeżeli miałyby to oznaczać wyjście poza rozumienie groźby bezprawnej na gruncie prawa karnego materialnego.
8. W piśmiennictwie procesowym uznaje się, że zakres znaczeniowy groźby bezprawnej jest szerszy niż przyjęty w art. 115 § 12 k.k., ponieważ mieszczą się w nim zachowania mające wywołać stan zagrożenia, a jednocześnie niebędące karalnym zachowaniem, np. zapowiedź tymczasowego aresztowania.
9. Niedopuszczalne jest zatem takie zachowanie organu przesłuchującego, które stanowi szantaż wobec przesłuchiwanego i wpływa na jego wolę odnośnie do składanych oświadczeń procesowych³⁵.
10. Zwracając uwagę na kolejny aspekt naruszeń zaistniałych w toku prac Komisji, przypomnieć należy, że do całkowicie niedopuszczalnych metod przesłuchania świadków należą również tzw. przesłuchanie krzyżowe bądź wielokrotne, czyli nieuzasadnione wynikami postępowania, przesłuchiwanie tej samej osoby na te same okoliczności, a także powtarzanie pytań, na które uzyskano już odpowiedź, dokonywane w nadziei, że wielokrotność pytań może doprowadzić do wystąpienia rozbieżności w relacjach zeznającej osoby, by następnie wykazywać z tego powodu niewiarygodność jej zeznań³⁶.
11. Z protokołów przesłuchiwanym świadków, przedstawicieli środowiska Prawa i Sprawiedliwości (czy szerzej Zjednoczonej Prawicy) wyraźnie wynika, że – poprzez różne sformułowania – zadawano to samo pytanie nawet kilkakrotnie, by następnie ponownie je zadawać w tzw. drugiej turze pytań.
12. Świadkowie tacy jak m.in. Mateusz Morawiecki, Jarosław Kaczyński, Michał Dworczyk, Elżbieta Witek wielokrotnie stwierdzali, że udzielili już odpowiedzi na zadane pytanie.
13. Taka metoda przesłuchania świadków jest uznawana w doktrynie prawa za niehumanitarną, a przy dużym nasileniu zadawanych szybko dziesiątek pytań, jest wręcz poczytywana jako nękanie świadka.
14. Opisane wyżej niedozwolone techniki zadawania pytań były stosowane w szczególności przez Przewodniczącego Dariusza Jońskiego i członka Komisji – posłankę Magdalenę Filiks, której wielokrotnie zdarzało się nawet samej sobie odpowiadać za świadka, na zadane pytania.
15. Niestety należy stwierdzić, że są to metody typowe dla przesłuchań podczas działań operacyjnych służb specjalnych, na pewno jednak niedopuszczalne w jakimkolwiek postępowaniu sądowym, czy postępowaniu przed sejmową komisją śledczą.
16. Do katalogu niedopuszczalnych metod przesłuchania świadków należą również pytania sugerujące odpowiedź i pytania z góry postawioną tezą, które były wielokrotnie stosowane przez Przewodniczącego Komisji Dariusza Jońskiego, a także posłanki Magdalenę Filiks i

³⁵ P. Hofmański, KPK. *Komentarz do Kodeksu postępowania karnego*, t. 1, 2011, s. 921

³⁶ wyr. SN z 14.9.1981 r., II KR 229/81, *Prob.Praw.* 1983, Nr 4, s. 82; wyr. SA w Krakowie z 11.5.2009 r., II AKa 169/08, *KZS* 2009, Nr 10, poz. 48

Anitę Kucharską – Dziedzic, szczególnie wobec świadków będących politykami związanymi z obozem obecnej opozycji sejmowej.

17. Jest to również o tyle kuriozalne, że to właśnie na Przewodniczącego Komisji, ustawa i kodeks postępowania karnego nakłada obowiązek uchylania pytań podchwytliwych, sugerujących odpowiedzi, obrażających świadka i dotyczących okoliczności, co do których wnioski dowodowe były oddalone dlatego, że okoliczność, która ma być udowodniona, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, albo została już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy.
18. Dowód uzyskany poprzez pytania sugerujące nie jest co prawda z mocy prawa przez ten fakt zdyskwalifikowany, jednak wywieranie sugestii bądź próba jej wywarcia powinny być brane pod uwagę przy ocenie wiarygodności owego dowodu³⁷.
19. Drastyczną wręcz praktyką stosowaną nagminnie przez Przewodniczącego Komisji jest uniemożliwienie swobodnej odpowiedzi wybranym świadkom, jeśli choćby wstępna część ich odpowiedzi nie odpowiadała z góry postawionej i oczekiwanej tezie. Działo się to poprzez bardzo częste wyłączanie mikrofonu przez Przewodniczącego Dariusza Jońskiego.
20. Nadto, świadkowie byli też często pytani nie o fakty, a o opinie i poglądy, jak również o okoliczności niemieszczące się w tezie dowodowej oraz zakresie prac Komisji.

IV.3. Dopuszczenie dowodów z opinii biegłych na okoliczność prawa

1. Na posiedzeniach Komisji zostali przesłuchani m.in. także: były przewodniczący PKW Wojciech Hermeliński (14 lutego 2024 r.), oraz profesor Uniwersytetu Gdańskiego dr hab. Piotr Uziębło (16 maja 2024 r.).
2. Wyżej wymienione osoby zostały przesłuchane w charakterze biegłych z zakresu prawa.
3. Unormowanie art. 193 k.p.k. jednoznacznie wskazuje na obligatoryjność zasięgnięcia opinii biegłego w sytuacjach, gdy rozstrzygnięcie o przedmiocie postępowania wymaga wiadomości specjalnych.
4. Przyjmuje się jednak, że przedmiotem ekspertyzy nie może być wyjaśnienie treści przepisu prawa czy zakresu jego obowiązywania.
5. Od reguły tej można wprowadzić pewne wyjątki³⁸, ale dotyczy to kwestii prawnych, które ściśle związane są z problemami natury np. technicznej. Chodzi o szczególny rodzaj przepisów, stanowiących np. tzw. normatywy techniczne³⁹. Przedmiotem dowodu może być również prawo obce i prawo międzynarodowe, z wyjątkiem, gdy normy prawa międzynarodowego stanowiłyby część polskiego porządku prawnego⁴⁰.
6. Poza wymienionymi przypadkami postępowania sądowe, a co za tym idzie postępowanie przed sejmową komisją śledczą, nie znają instytucji biegłego na okoliczność prawa.

³⁷ M. Czekaj, *Problematyka swobodnej wypowiedzi osoby przesłuchiwanej w procesie karnym: uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Palestra 38/7-8, 1994r., s. 14 i n.

³⁸ post. SN z 6.2.2014 r., III KK 359/13, Legalis, wyr. SA w Szczecinie z 23.3.2017, II AKa 2/17, Legalis

³⁹ R.A. Stefański, S. Zabłocki, *KPK. Komentarz*, t. 2, 2019, s. 460

⁴⁰ np. ratyfikowane umowy międzynarodowe; L.K. Paprzycki, w: J. Grajewski, *KPK. Komentarz*, t. 1, 2010, s. 700 czy R.A. Stefański, S. Zabłocki, *KPK. Komentarz*, t. 2, 2019, s. 460

7. Ocena prawna stanu faktycznego ustalonego na podstawie materiału dowodowego zebranego w sprawie należy bowiem do organu orzekającego (Komisji). Nie deprecjonując w żadnej mierze wiedzy prawnej przywołanych na wstępie osób, należy uznać ich wypowiedzi – co najwyżej – za prywatne opinie prawne.
8. Zresztą sam wybór przez Komisję katalogu ekspertów – w szczególności w odniesieniu do Piotra Uziębło – wydaje się obarczony przesłanką braku obiektywizmu.
9. Znane było bowiem z góry, jeszcze przed przesłuchaniem, jego stanowisko i zapatrywania w przedmiocie oceny prawnej organizacji wyborów korespondencyjnych, które przedstawił na łamach gdańskiej gazety wyborczej w dniu 7 kwietnia 2020 r., a zatem jeszcze przed datą ich przeprowadzenia.

IV.4. Zakaz dokonywania przez biegłych ustaleń faktycznych oraz ustaleń w przedmiocie winy

1. Abstrahując od niedopuszczalności przeprowadzania dowodu z opinii biegłego na okoliczność prawa powszechnie obowiązującego, zakazane jest również dokonywanie przez takich ekspertów ustaleń faktycznych oraz ustaleń w przedmiocie winy.
2. Nie jest rolą biegłych odtworzenie faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.
3. Obowiązek ten spoczywa na sędzie orzekającym (sejmowej komisji śledczej)⁴¹. Opinia biegłego nie powinna także zawierać ocen dowodów czy też wypowiedzi co do winy sprawcy. „*Biegły nie powinien formułować w swojej opinii tez odnoszących się do winy oskarżonego (w tym, formy winy), czy też oceny prawnej czynu, albowiem formułowanie takich ocen jest li tylko domeną sądu*”⁴².
4. Biegły narusza reguły obiektywizmu, gdy wskazuje oskarżonego jako sprawcę i winnego, określając sposób jego działania⁴³. Opinia biegłego nie powinna zawierać sformułowań dotyczących winy oskarżonego lub oceny prawnej jego czynu, ponieważ uprawnienia w tym zakresie są wyłączną domeną sądu (sejmowej komisji śledczej)⁴⁴.
5. Należy zatem z całą stanowczością podkreślać, że rolą biegłego nie jest rozstrzyganie sprawy, a jedynie dostarczenie fachowych, specjalistycznych wiadomości, wyrażonych w postaci przypisanego wymogami prawa środka dowodowego, poddawanego zbadaniu i ocenie przez niezawisły sąd⁴⁵.
6. Tym samym zupełnie niezrozumiałe i nieznane regułom postępowania dowodowego są pytania zadawane ekspertowi (i jego odpowiedzi) w przedmiocie oceny naruszenia prawa i domniemanej winy decydentów odpowiadających za organizację wyborów korespondencyjnych.

⁴¹ post. SN z 7.11.2005 r., V KK 91/05, OSNwSK 2005, Nr 1, poz. 2005

⁴² post. SN z 10.10.2018 r., V KK 472/17, Legalis

⁴³ wyr. SA we Wrocławiu z 9.11.2022, II AKa 49/22, Legalis

⁴⁴ wyr. SN z 3.7.1987 r., III KR 235/87, OSNKW 1988, Nr 1–2, poz. 12; zob. też uw. do art. 200, Nb 4

⁴⁵ E. Gruza, O błędach, s. 179; S. Kalinowski, *Biegły w postępowaniu karnym*, s. 71–72

IV.5. Brak bezstronności i obiektywizmu Przewodniczącego Komisji i większości sejmowej w Komisji w trakcie postępowania dowodowego

1. Jednym z najbardziej jaskrawych przejawów braku bezstronności i obiektywizmu przewodniczącego Dariusza Jońskiego jest nagminne wyłączanie mikrofonu, odbieranie głosu i uchylanie pytań, ale w sposób wybiórczy, tj. wobec świadków, ale też członków Komisji należących do obecnej opozycji parlamentarnej.
2. Działania te – z jednej strony – wypaczały zeznania w ten sposób przesłuchiwanym świadkom, a z drugiej strony skutkowały całkowitą nierównością w uprawnieniach procesowych poszczególnych członków Komisji, przez co ci nie mogli w sposób swobodny dążyć do ustalenia prawdy materialnej.
3. Przewodniczący Komisji stosował te – nieznane w postępowaniach dowodowych – praktyki także wobec swojego zastępcy Waldemara Budy. Nie da się natomiast (poza jednym przypadkiem) odnotować takich praktyk wobec świadków i członków Komisji należących obecnie do ugrupowań rządzących.
4. Brak bezstronności i obiektywizmu Dariusza Jońskiego był niekiedy wręcz przez niego manifestowany poprzez wysoce liczne wypowiedzi zarówno poprzedzające zeznania świadków oraz komentarze i subiektywne interpretacje ich wypowiedzi w trakcie i po zakończeniu składania zeznań. Dodatkowo też, już od najwcześniejszych etapów postępowania dowodowego, Przewodniczący Komisji zamieszczał te treści w swoich mediach społecznościowych oraz wypowiadał się dla mediów masowych, jednoznacznie wskazując na stan faktyczny i ocenę prawną co do winy i odpowiedzialności określonych (często jeszcze nieprzesłuchanych) osób.
5. Innym z przejawów braku obiektywizmu Przewodniczącego Komisji i większości sejmowej w Komisji było całkowicie nieuzasadnione, i wybiórcze zgromadzenie materiału dowodowego, poprzez pominięcie jego istotnej części.
6. Z jednej strony Komisja przesłuchiwała zupełnie niezwiązanych ze sprawą posłów Pawła Kukiza i Jarosława Sachajko, z drugiej strony – abstrahując od wspomnianego już nieprawidłowego trybu – pominęła/zrezygnowała z zeznań kilkunastu kluczowych osób, w tym m.in. Małgorzaty Kidawy – Błońskiej.
7. Istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że działanie to (wskutek woli większości członków Komisji) było podyktowane wyłącznie względami politycznymi, bez dbania o zobowiązanie zawarte w uchwale sejmowej z 7 grudnia 2023 r. oraz – co ważniejsze – o interes publiczny.
8. Działanie to charakteryzuje się też całkowitą niekonsekwencją i brakiem logiki, ponieważ wśród pominiętych dowodów zrezygnowano również m.in. z przesłuchania posła Pawła Jabłońskiego, który został – w wyniku głosowania – wyłączony z jej składu, właśnie ze względu na konieczność jego przesłuchania.
9. Ocena tych działań musi być bardzo surowa.
10. W przypadku sędziego sądu powszechnego skutkowałaby natychmiastowym jego wyłączeniem od udziału w sprawie. Przykładowo w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22

marca 2023 r. (sygn. akt: IV KK 601/21) stwierdzono, że sędzia, który decyduje się na publiczne wypowiedzi w programach oceniających sposób prowadzenia konkretnej sprawy, których wydźwięk stawia w jednoznacznym świetle uczestników przyszłego postępowania rozpoznawanego w sądzie, w którym orzeka, winien mieć w polu widzenia fakt, że jego bezstronność może być oceniana z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 41 § 1 k.p.k. Społeczny odbiór jego bezstronności z pewnością musi budzić w takim układzie istotne zastrzeżenia, co powinno skutkować wyłączeniem takiego sędziego od rozpoznania sprawy.

11. Takie stanowisko jest akceptowane w doktrynie i ma charakter ugruntowanej linii orzeczniczej⁴⁶. Wydaje się to jednak zasadne tylko w tych sytuacjach, kiedy publicznie głoszone przez sędziego poglądy są dla interesów którejs ze stron niekorzystne, a ich forma i treść świadczą o uprzednim nastawieniu je wygłaszającego⁴⁷.
12. Wyraźnie można też wyodrębnić grupę okoliczności związanych z zachowaniem sędziego podczas postępowania, kiedy to sprawia on wrażenie, że zajął już określone stanowisko w kwestii przedmiotu procesu przed jego zakończeniem, co czyniłoby go niechętnym dla argumentacji przeczących jego założeniom⁴⁸. W tym przypadku wskazuje się, że sędzia powinien powstrzymać się od komentowania rozstrzyganej sprawy.
13. Oczywiście w przypadku członków sejmowej komisji śledczej, którzy są aktywnymi politykami nie stosuje się aż tak restrykcyjnych reguł, jak w przypadku sędziów sądów powszechnych.
14. Niemniej jednak – szczególnie w odniesieniu do Przewodniczącego Komisji – reguły te powinny być przecież stosowane⁴⁹.

IV.6. Konkluzja

Wskutek powyższych działań i zaniechań zostały naruszone w sposób oczywisty i rażący podstawowe zasady postępowania dowodowego – zasada obiektywizmu, równości stron, dążenia do prawdy materialnej, swobodnej, ale nie dowolnej oceny dowodowej.

Nie doszło również do rozpoznania istoty sprawy. Formułowanie jakichkolwiek dalej idących wniosków na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego miałoby charakter niepraworządny i zaprzeczałoby konstytucyjnej zasadzie prawa do sądu.

V. Podsumowanie

Suma okoliczności przedstawionych w niniejszym zdaniu odrębnym, a wynikłych z dotychczasowych prac Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego, wskazuje na szereg zaniedbań w ich prowadzeniu, powodując ryzyko znacznego zniekształcenia rzeczywistego obrazu analizowanej

⁴⁶ postanowienie. SA w Krakowie z 12.11.1998 r., II AKa 199/98, KZS 1998, Nr 12, poz. 32; postanowienie SA w Krakowie z 2.9.1998 r., II AKo 75/98, KZS 1998, Nr 9, poz. 16

⁴⁷ J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 6, Warszawa 2023, Legalis oraz A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 10, Warszawa 2023 Legalis, tak też J. Bratoszewski, w: R.A. Stefański, S. Zabłocki, *KPK. Komentarz*, t. 1, 2003, s. 398

⁴⁸ T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie*, 2011, s. 256; T. Grzegorzczak, *KPK. Komentarz*, 2008, s. 184

⁴⁹ M. Lewandowski, *Komentarz do art. 4 [w:] Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z komentarzem*, Warszawa 2006, s103

sprawy.

Błędy proceduralne mające swoje konsekwencje w sposobie i jakości gromadzenia materiału dowodowego wprost przekładają się na rzetelność dokonywanych ustaleń faktycznych.

Stąd też koniecznym stało się przedstawienie tych bezspornych okoliczności, stwierdzonych zarówno dokumentami, jak i dowodami ze źródeł osobowych, które muszą służyć co najmniej jako tło, a wręcz podstawę rozważań o istocie procedowanych przez Komisję treści.

Warszawa, dnia 21 października 2024 roku

Witold Tumanowicz

Poseł na Sejm RP

Członek Komisji Śledczej

Pani

Magdalena Filiks

Przewodniczący Komisji Śledczej

Na podstawie art. 19b ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1024):

1. składam zdanie odrębne co do części stanowiska sejmowej Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego;
2. wnoszę o zamieszczenie złożonego zdania odrębnego w sprawozdaniu komisji.

Witold Tumanowicz

Poseł na Sejm RP

Zdanie odrębne co do części stanowiska sejmowej Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego zgłoszone przez Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, członka Komisji Śledczej Witolda Tumanowicza.

SPIS TREŚCI

- I. WSTĘP**
- II. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTYTUCYJNA**
- III. SPROWADZENIE NIEBEZPIECZEŃSTWA DLA ŻYCIA I ZDROWIA**
- IV. NACISKI NA POLITYKÓW POROZUMIENIA JAROSŁAWA GOWINA**
- V. WĄTKI POBOCZNE**
- VI. PODSUMOWANIE**

I. WSTĘP

Powołanie Komisji Śledczej w sprawie wyjaśnienia prowadzenia działań do przygotowania przeprowadzania wyborów korespondencyjnych było konieczne z wielu powodów. Jednym z nich są kwestie działania ówczesnie rządzących poza prawem, po omacku, powołując się na nadzwyczajną sytuację, bez wprowadzenia stanu wyjątkowego. Przy tej kwestii pojawia się wiele niewyjaśnionych w trakcie prac komisji pytań. Dlaczego rząd wolał działać poza prawem, nie wprowadzając stanu wyjątkowego, który mógłby zapewnić spokojne działanie w ramach prawa? Dlaczego rząd podejmował rozpaczliwe działania bez narzędzi wcześniej niewypracowanych i na pierwszy rzut oka ryzykownych? Kolejnymi z powodów wyjaśnienia tego zdarzenia jest kwestia zmarnowania pieniędzy z budżetu państwa czy wywieranie nacisków na aparat administracji rządowej i spółek skarbu państwa w celu organizacji bezprawnych wyborów.

Wybory zostały zarządzane postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r. przez Marszałek Sejmu RP Elżbietę Witek. Ustalono, że wybory odbędą się w niedzielę dnia 10 maja 2020 r. Następnie podjęto czynności przygotowania do wyborów, w tym zgłaszano kandydatów na Prezydenta RP. Po pojawieniu się wirusa covid-19 w Polsce rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii od 20 marca 2020 r. do odwołania, ogłoszony został na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W dniu 2 marca 2020 r. Sejm RP uchwalił ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W tej ustawie przyjęto przepis art. 11, który w brzmieniu obowiązującym od 31 marca 2020 r. upoważniał Prezesa Rady Ministrów do wydawania, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 poleceń obowiązujących inne niż państwowe osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Na tej podstawie prawnej podjęto decyzję o organizacji wyborów korespondencyjnych. Podjęcie tych działań nie wprowadzając stanu wyjątkowego jest absurdalne, a na zasadność wspomnianej podstawy prawnej może odpowiedzieć sobie praktycznie każdy obywatel, który nie posiada wykształcenia prawniczego.

Odnosząc się do raportu Komisji Śledczej do spraw wyborów korespondencyjnych, należy wskazać słabości jakie się w nim znajdują. Szczegółnej uwadze należy poświęcić podnoszenie złamania art. 161 § 3 i art. 165 § 1 pkt 1 k.k, który jest całkowitą pomyłką z uwagi na brak realnego zagrożenia zarażenia w wielkich rozmiarach w wyniku podjętych działań. Dane zachorowań i zgonów świadczą o tym wprost, że przeprowadzenie wyborów w normalnym trybie półtora miesiąca później nie wpłynęło znacząco na wzrost zachorowań. Dane na dzień planowanych wyborów korespondencyjnych oraz dzień przeprowadzonych wyborów w normalnym trybie i trzy dni kolejne dni po przeprowadzeniu głosowania prezentują się następująco:

Termin I wyborów (korespondencyjnych) 10.05.2020:

zakażenia: 345 zgony: 15

Termin II wyborów (zwykłe) 28.06.2020 r.

zakażenia: 193 zgony: 3

Termin II wyborów (zwykłe) 29.06.2020 r.

zakażenia: 247 zgony: 6

Termin II wyborów (zwykłe) 30.06.2020 r.

zakażenia: 239 zgony: 19

Termin II wyborów (zwykłe) 1.07.2020 r.

zakażenia: 382 zgony: 14

Analizując powyższe dane, można stwierdzić, że nie mamy w żadnym wypadku do czynienia z narażeniem na zakażenie Covid-19 w wielu osób. Prace Komisji powinny przede wszystkim wykazywać bezprawność podejmowanych działań oraz wyjaśnić ile konkretnie zostało zmarnowanych pieniędzy i kto, za co dokładnie był odpowiedzialny. Tymczasem w raporcie czytamy co rusz o „*efekcie panującej sytuacji faktycznej*” – cokolwiek ma to znaczyć, czy: „*działanie to prowadziło do sprowadzenia realnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia obywateli poprzez zagrożenie epidemiologiczne i szerzenie wirusa.*”

Kolejną rażącą rzeczą, jaką można zauważyć w raporcie to liczne publicystyczne sformułowania. Raport zawiera dużo wykładni rozszerzającej wypowiedzi świadków oraz wnioskowań, które w żaden sposób nie zostały potwierdzone pracami komisji, a są one tylko domniemaniami autorów raportu. Czytając ten dokument, można zauważyć brak obiektywizmu autorów. Sprawa, która była przedmiotem prac Komisji, jest poważnym deliktem prawnym, z którym mieliśmy do czynienia jako obywatele w 2020 r. Jego powaga i precedensy, do których dochodziło w całym procesie planowania wyborów, wymagają

obiektywnej oceny, bez publicystycznych dodatków z wyraźnym wskazaniem kto, za co odpowiadał i w jakim zakresie ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, czego następstwem powinny być zawiadomienia do prokuratury. Propagandowy język odejmuje powagi w tak ważnym dokumencie, który ma wykazać efekty pracy posłów, ekspertów i całej administracji po 10 miesiącach ciężkiej pracy.

Podsumowanie wyborów korespondencyjnych przeprowadzonych przez NIK:

„Kontrola NIK wykazała, że przy organizacji wyborów kopertowych naruszono prawo, a także dopuszczono do powstania innych nieprawidłowości. NIK nie neguje, że wybory prezydenckie musiały się odbyć w konstytucyjnym terminie, ale z poszanowaniem prawa. Nawet pandemia nie mogła nikogo od tego zwalniać, tym bardziej organów administracji rządowej, na których ciąży konstytucyjny obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Nieudane wybory kopertowe doprowadziły do powstania wielomilionowych kosztów, które w konsekwencji poniósł polski podatnik. Wszystkie te okoliczności spowodowały, że NIK negatywnie oceniła proces przygotowania wyborów korespondencyjnych i wskazała we wnioskach pokontrolnych na konieczność:

- wdrożenia rozwiązań zapobiegających wystąpieniu sytuacji, w których działania organów państwa będą naruszać zasady praworządności;*
- dokonywania rzetelnych i pogłębionych analiz ryzyka oraz skutków finansowych podczas przygotowania projektów aktów normatywnych, w tym również decyzji administracyjnych;*
- podjęcia działań zapewniających sprawną realizację przez członków Rady Ministrów poleceń, wydawanych zgodnie z obowiązującym prawem przez Prezesa Rady Ministrów;*
- stworzenia mechanizmów gwarantujących racjonalne i oszczędne wydatkowanie środków publicznych, również w sytuacjach wystąpienia stanu epidemii lub innego stanu zagrożenia.”*

Zbierając wszystkie powyższe uwagi w całość, jako prawodawcy jesteśmy zobowiązani do podjęcia działań, które zabezpieczą naszych obywateli w przyszłości na wypadek powtórzenia się sytuacji, jaka miała miejsce wiosną 2020 r. Rząd i wszystkie partie polityczne powinny dla dobra wspólnego obywateli, działając ponad podziałami podjąć się zadania przygotowania odpowiedniego prawodawstwa, procedur i narzędzi na wypadek konieczności skorzystania z procedury wyborów korespondencyjnych. Dziś nasza administracja jest bogatsza o Centralny Rejestr Wyborców, którego wtedy nie było, to daje dobrą podstawę do przygotowania prawodawstwa na wypadek przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Jako państwo prawa z bogatymi tradycjami demokratycznymi powinniśmy wyciągać wnioski z przeszłości i być gotowi na każdą sytuację, jaka nas może czekać, a wyniki prac Komisji powinny być do tego asumptem.

II. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTITUCYJNA

Komisja w przyjętym sprawozdaniu w ogóle pominęła lub momentami bardzo zdawkowo odniosła się do kwestii kluczowej tj. ingerencji w proces wyborczy i bezprecedensowe przełożenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prace Komisji skupiły się w szczególności na wątkach pobocznych, natomiast zasadniczo mających mniejsze znaczenie w kontekście ustrojowym. To, w jaki sposób wybierana jest najważniejsza osoba w państwie, czy wybór przeprowadzany jest zgodnie z obowiązującym prawem czy jednak wbrew temu prawu, ma olbrzymie znaczenie. Prezydent to najważniejszy urząd w państwie, mający swoje istotne znaczenie w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej. Potencjalne kwestionowanie wyborów, wobec przeprowadzenia ich niezgodnie z obowiązującą Konstytucją rodziłoby daleko idące konsekwencje prawne i ustrojowe. Mogłoby dawać pretekst do podważania wszelkich decyzji Prezydenta RP co rodziłoby negatywne konsekwencje zasadniczo w każdym obszarze funkcjonowania państwa oraz Narodu. Wobec tego to kwestiami ustrojowymi, działaniem poszczególnych osób i organów przede wszystkim powinna zająć się Komisja poprzez wyjaśnienie czy doszło do złamania Konstytucji RP, a jeżeli tak to przez kogo i w jakich okolicznościach.

Na wstępie należy więc podkreślić, iż wybory są jednym z kluczowych wydarzeń w demokratycznym państwie prawa. Wybory Prezydenta RP to proces wyłaniania głowy państwa, jego najwyższego przedstawiciela. Niezwykle istotnym jest aby proces ten był transparentny, zgodny z Konstytucją RP i kodeksem wyborczym. Każdy organ państwowy odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów powinien działać w sposób transparentny w oparciu o przewidziane prawem przepisy.

Prezydent Rzeczypospolitej zgodnie z Konstytucją RP jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Wszystkie te cechy muszą zostać spełnione łącznie. Naruszenie chociażby jednej z nich jest niedopuszczalne. Zasady te są jasne i klarowne, powszechność świadczy o tym, iż każdy uprawniony obywatel Polski ma możliwość oddania swojego głosu na kandydata w wyborach. Każdy obywatel ma równy głos który oddawany jest bezpośrednio na konkretnego kandydata. Tajność głosowania oznacza brak możliwości przypisania głosu na danego kandydata konkretnemu wyborcy. Wybory na Prezydenta RP zgodnie z Konstytucją RP zarządza Marszałek Sejmu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta RP.

Następnie ogłaszany jest kalendarz wyborczy zgodnie z przepisami zawartymi w kodeksie wyborczym.

Należy podkreślić, iż w obowiązującym systemie prawnym nie ma możliwości “przeniesienia wyborów” zarządzonych przez właściwy organ, których data została już ogłoszona. Takie wybory zasadniczo po prostu powinny się odbyć wg obowiązujących przepisów przy zachowaniu wszelkiej staranności przeprowadzających je organów. Konstytucja RP przewiduje natomiast sytuację w której wybory nie mogą się odbyć i zachodzi konieczność przedłużenia kadencji m.in. Prezydenta RP w sytuacjach szczególnych, jako skutek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Warto podkreślić, iż jest to konsekwencja pewnej szczególnej sytuacji, nie zaś uprawnienie do przedłużania kadencji i odsuwania w czasie przeprowadzenia procesu wyborczego. Niemożność przeprowadzenia wyborów nie jest więc przyczyną wprowadzania stanu nadzwyczajnego, a jego skutkiem. Przyczyną musi być sytuacja szczególnego zagrożenia, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Szerzej zostało to opisane w sprawozdaniu Komisji w rozdziale dot. stanu nadzwyczajnego.

To kluczowe okoliczności, wyjaśnieniem których Komisja winna zająć się w pierwszej kolejności. Czy organy państwa działały na podstawie i w granicach prawa i dlaczego wybory na najważniejszą osobę w państwie nie odbyły się w zarządzonym terminie. Wobec braku przeprowadzenia wyborów powstała swego rodzaju luka prawna, gdyż była to okoliczność której przepisy nie regulują wprost. Decyzją stricte polityczną dwóch prezesów partii tworzących koalicyjny wówczas rząd zdecydowano, że wybory Prezydenta RP nie odbędą się w zarządzonym terminie 10 maja 2020 roku. Porozumienie polityczne zakładało, że Sąd Najwyższy stwierdzi nieważność wyborów wobec ich nieodbycia, a następnie Marszałek Sejmu ogłosi nowe wybory prezydenckie w pierwszym możliwym terminie.

Działania te odbyły się oczywiście przy udziale największej wówczas partii opozycyjnej, której zależało również na nieodbyciu wyborów zarządzonych na 10 maja 2020 roku, z uwagi na tragiczne wyniki sondażowe Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, popieranej przez Platformę Obywatelską. Wobec tego PO miała interes, aby również nie dopuścić do przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 roku, gdyż popierana przez nich Małgorzata Kidawa-Błońska nie miała żadnych szans na II turę wyborów. Pomimo początkowych sondaży oscylujących w granicach 20%, to w toku trwającej wówczas kampanii poparcie spadło do ok 5%. Lepsze wyniki uzyskiwali urzędujący Prezydent Andrzej Duda, a także pozostali kandydaci wywodzący się z ówczesnej

opozycji Szymon Hołownia, Krzysztof Bosak, Władysław Kosiniak-Kamysz, a podobne wyniki co Małgorzata Kidawa-Błońska notował Robert Biedroń. Dominująca pozycja PO jako największej partii opozycyjnej była istotnie zagrożona wobec wystawienia słabego kandydata na Prezydenta. Dlatego też w interesie PO było doprowadzenie do sytuacji, w której mogliby wymienić swojego kandydata na Prezydenta RP. Marszałek Senatu dodatkowo wykorzystał swoje uprawnienia do przedłużenia prac nad ustawą o maksymalny dozwolony czas 30 dni działając tym na korzyść PO. Tak jak ówczesny rząd dążył za wszelką cenę do przeprowadzenia wyborów gdy urzędujący Prezydent notował średnią sondażową w okolicy 50% poparcia z szansą na wygraną w I turze. Tak PO dążyła do obstrukcji i braku przeprowadzenia wyborów w terminie, w celu umożliwienia zgłoszenia nowego kandydata na Prezydenta RP i szansy na zdecydowanie lepszego wyniku. Finalnie do takiej też sytuacji właśnie doszło, Małgorzata Kidawa-Błońska zrezygnowała, a PO zarejestrowała Rafała Trzaskowskiego jako nowego kandydata na Prezydenta RP.

Niezależnie od powyższego Komisja winna odpowiedzieć ponadto na pytanie, czy forsowane przez obóz PiS wybory wyłącznie w formie korespondencyjnej zapewniłyby podstawowe kryteria wyborów na Prezydenta RP określone w Konstytucji RP tzn. były powszechne, równe, bezpośrednie i tajne.

W 2020 roku nie było jeszcze wprowadzonego Centralnego Rejestru Wyborczego. Nie istniał też żaden inny centralny rejestr zawierający dane, w tym dane adresowe uprawnionych do głosowania Polaków. Rządzący podjęli się więc próby scalenia dwóch odrębnych baz danych tj. bazy PESEL oraz spisu wyborców z każdej z gmin.

Dane przekazane z systemu PESEL miały zawierać imię i nazwisko, numer PESEL, oraz zależnie do tego jakie dane posiadała osoba w rejestrze adres zameldowania na pobyt stały, a w przypadku jego braku ostatni adres zameldowania na pobyt stały, a także adres zameldowania na pobyt czasowy. Już więc z samego tego jednego rejestru było wiadomo, że nie są dostępne adresy wszystkich osób w nim ujętych. Dodatkowo część adresów była nieaktualna więc determinowało to pytanie czy pakiety wyborcze miałyby być wysyłane na adres nieaktualny.

Jednocześnie dane z systemu PESEL w pewnym zakresie pokrywały się z danymi z gminnych rejestrów wyborczych, w pewnym zakresie były rozbieżne np. ta sama osoba miała ujawnione w rejestrach dwa różne adresy, część osób nie miała w ogóle adresu lub ujawniony w jednym rejestrze adres w drugim figurował jako nieaktualny.

Kluczową kwestią był więc brak pewności, czy każdy uprawniony obywatel Polski dostanie konkretnie jeden pakiet wyborczy. Zagrożona więc była wprost powszechność

wyborów, gdyż mogło dojść do sytuacji, że nie każdy uprawniony do głosowania otrzymałby swój pakiet wyborczy.

Dodatkowo istniało ryzyko, że do jednej osoby trafić może w sposób niepowołany więcej pakietów, które zdoła wykorzystać oddając tym samym więcej niż jeden głos. Sam fakt, iż nie każdy posiada skrzynkę na listy lub z jednej skrzynki korzystać może kilka osób generuje praktyczne problemy uniemożliwiające skuteczne doręczenie pakietów wyborczych w ciągu kilku dni. Do grupy osób w ogóle nie było żadnego aktualnego adresu pod który można doręczyć pakiet. Na marginesie należy zauważyć, iż kontrowersyjne pozostają oczywiście sytuacje, gdy osoba otrzymała pakiet i przed dniem wyborów zmarła, ale zdołała zagłosować, tylko nie zdołała wysłać głosu.

Ponadto takie przeprowadzenie wyborów uniemożliwiłoby zapewne głosowanie obywatelom polskim stale zamieszkującym poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Warto odnotować, że w II turze wyborów Prezydenta RP w 2020 roku, oddano ponad 400 tys. głosów z zagranicy. To przybliżony wynik do finalnej różnicy pomiędzy kandydatami w II turze wyborów w 2020 roku.

Podsumowując powyższe, nie sposób przyjąć iż planowane wybory korespondencyjne spełniałyby warunek powszechności zapisany w Konstytucji RP. Przyjęte założenia i działania od początku skazane były na porażkę, gdyż każdy znający zawartość rejestrów powinien przewidzieć, że te nie są miarodajnymi do tego, aby na ich podstawie przeprowadzić wybory. To podejście było od początku skazane na to, że wybory się nie odbędą albo jeżeli doszłoby do momentu głosowania, to głosowanie korespondencyjne byłoby wielką kompromitacją państwa polskiego.

Dodatkowo można mieć wątpliwości, czy oddając głos faktycznie moglibyśmy mówić o tajności głosowania, a także równości, gdy teoretycznie możliwym byłoby, aby jedna osoba uzyskała więcej niż jeden pakiet. Zasadniczo należałoby przyjąć rozwiązanie, które wykluczałoby albo tajność albo równość oddanego głosu, co jednocześnie dyskwalifikuje głosowanie tylko korespondencyjne jako niezgodne z Konstytucją RP.

Również w ocenie orzecznictwa niedopuszczalne jest jakiekolwiek działanie władzy wykonawczej, które może obiektywnie powodować choćby wątpliwości co do tego, czy działanie takie nie naruszy powszechności wyborów, ich równości i bezpośredniości oraz tajności (zob. wyrok WSA w Warszawie – VII SA/Wa 992/20).

Zwrócić uwagę należy również na czas procedowania zmian w kodeksie wyborczym, który miał miejsce już w trakcie trwania kampanii wyborczej. Co prawda nie zostało to zakazane ustawowo, natomiast zmiana reguł dotyczących wyborów, po rozpoczęciu

kampanii wyborczej należy w sposób jednoznaczny ocenić negatywnie. Jeżeli władza ustawodawcza czy wykonawcza doszła do wniosku, że nie jest w stanie przeprowadzić wyborów na zasadach i w trybie określonym w Konstytucji RP i kodeksie wyborczym, z uwagi na szczególne okoliczności z którymi - przynajmniej wg oceny rządu - nie była sobie w stanie przeciwdziałać zwykłymi środkami konstytucyjnymi zobowiązana była wprowadzić jeden ze stanów nadzwyczajnych.

Jeżeli władza uznała natomiast, że nie było sytuacji szczególnego zagrożenia, że zwykłe środki konstytucyjne były wystarczające do zapanowania nad sytuacją, to wówczas wybory Prezydenta RP powinny odbyć się w normalnym trybie.

Jednakże znów interes partyjny okazał się najważniejszy dla opcji rządzącej, gdyż ta nakręcając paranoję strachu wraz z pozostałymi partiami parlamentarnymi z wyjątkiem Konfederacji spowodowała, iż wiele osób starszych (którzy wg badań sondażowych deklarowali oddanie głosu na urzędującego Prezydenta) obawiało się wzięcia udziału w wyborach z uwagi na narażenie zdrowia i wręcz życia. Kolportowana szeroko przez media głównego nurtu psychoza i widmo wielkiego kataklizmu potęgowało w ludziach poczucie strachu. Jednocześnie pomimo lawinowego i bezprawnego ograniczania praw i wolności obywatelskich rząd nie zdecydował się na wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Więc z jednej strony rząd uznawał, że zachodzą szczególne okoliczności z którymi nie jest w stanie sobie poradzić zwykłymi konstytucyjnymi środkami (ograniczenia praw konstytucyjnych wprowadzone rozporządzeniem), z drugiej jednak trwał niezmiennie na stanowisku, iż nie zachodzą przesłanki do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Jak pokazuje doświadczenie, panika związana z wirusem skończyła się nagle 24 lutego 2022 roku.

Pomimo to Rada Ministrów nie podjęła działań mających na celu wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Skutkowało to bezprawnym ograniczaniem praw zagwarantowanych w Konstytucji RP, brakiem sprecyzowania kwestii odszkodowań i rekompensat za straty poniesione wskutek działań rządu, a także przeniesieniem wyborów na Prezydenta RP z 10 maja 2020 roku wbrew przepisom zawartym w Konstytucji RP.

W konsekwencji zaniechania Rady Ministrów mogą stanowić delikt konstytucyjny. Odpowiednie organy władzy państwowej powinny rozważyć pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej konkretne osoby odpowiedzialne za zaniechania, w szczególności Prezesa Rady Ministrów oraz właściwych ministrów.

Komisja w swoim sprawozdaniu słusznie szeroko opisała kwestię dot. wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, jednak nie wykazała chęci rozważenia odpowiedzialności konstytucyjnej za zaniechania dotyczące wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Nie sposób zgodzić się ze sprawozdaniem Komisji w zakresie, w którym unika on formułowania wniosków o postawienie przed Trybunałem Stanu ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego oraz być może inne osoby odpowiedzialne za delikt konstytucyjny w postaci zaniechania wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w przypadku, gdy de facto taki stan został innymi sposobami przez ówczesny rząd wprowadzony.

III. SPROWADZENIE NIEBEZPIECZEŃSTWA DLA ŻYCIA I ZDROWIA

W raporcie poświęcono cały rozdział o tytule: „SPROWADZENIE NIEBEZPIECZEŃSTWA DLA ŻYCIA LUB ZDROWIA WIELU OSÓB W ZWIĄZKU Z DZIAŁANAMI PODJĘTYMI W CELU PRZYGOTOWANIA I PRZEPROWADZENIA WYBORÓW PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ ZARZĄDZONYCH NA 10 MAJA 2020 R. W FORMIE GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO”

Rozdział powinien zostać wykreślony z uwagi na to, że znalazły się tam liczne nadużycia, opisując pandemię covid-19, która jest przedstawiona tendencyjnie. Ponadto nie ma sensu krytykowanie działań podjętych w celu zorganizowania wyborów w maju, które się ostatecznie odbyły miesiąc później, w normalnym trybie za zgodą wszystkich ugrupowań politycznych, przy praktycznie takiej samej ilości zachorowań. Wskazuje na to wprost statystyka zachorowalności, jaką wskazano we wstępie. Traktowanie wybiórczo przygotowań do wyborów w maju, nie widząc problemu w czerwcu, jest zwykłym propagandowym nadużyciem i widocznym brakiem konsekwencji w ocenie tamtej sytuacji. Z uwagi na powyższe nie daje to podstaw do wchodzenia w materię wpływu pandemii na proces wyborczy.

Zachorowań w tym czasie było bardzo mało, w stosunku do jesieni 2020 roku – gdy zachorowania podawało się w dziesiątkach tysięcy, a nowe zgony w setkach. Przypomnijmy, że w całej Polsce osoby chore poddawały się kwarantannie, trwał wtedy lockdown, a ludzie przestrzegali reżimu sanitarnego. Należy też brać pod uwagę liczne przypadki osób, które przechodziły chorobę bezobjawowo lub miały objawy lekkiej grypy. Z perspektywy czasu należy ocenić sprawiedliwie, że panika, jaka w tym czasie towarzyszyła rządzącym i całej opozycji poza Konfederacją była nieuzasadniona. Co tylko potwierdza zgoda wszystkich

partii politycznych na przeprowadzenie wyborów miesiąc później w normalnym trybie. Wyciągając wnioski po trzech latach, gołym okiem możemy zauważyć niepotrzebną panikę i przesadzoną narrację o wyborach jako zagrożeniu życia lub zdrowia. Dlatego w raporcie Komisji powinna znajdować się jedynie ocena legalności procesu przygotowania wyborów korespondencyjnych i skutkach, jakie nastąpiły w wyniku procesu przygotowań.

Jednocześnie należy zauważyć, że jeśli w tym czasie ciężko było ocenić rządzącym zagrożenie zwiększenia ilości zakażeń, to wówczas można było uniknąć łamania prawa poprzez przesunięcie wyborów prezydenckich, gdyby uprzednio wprowadzony został jeden z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, wskutek czego – zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego było w ustalonych okolicznościach zasadne. Niestety za brak wyborów w terminie oraz przełożenie bez żadnego trybu przewidzianego prawem to złamanie Konstytucji RP i tylko z tego tytułu komisja powinna formułować wnioski o Trybunał Stanu dla ówczesnego Premiera rządu.

IV. NACISKI NA POLITYKÓW POROZUMIENIA JAROSŁAWA GOWINA

Niepokojącą sprawą jest brak wyjaśnienia i pominięcie tematu nacisków, jakie były wymierzone w kierunku polityków partii Porozumienie Jarosława Gowina. Przed pracami komisji, doniesienia medialne wskazywały na presję wywieraną na posłów tej partii. W ramach Komisji Śledczej poświęcono sporo czasu na przesłuchania świadków wicepremiera Jarosława Gowina i posła Michała Wypija, które potwierdziły te doniesienia. Zostały poruszone wątki dotyczące spotkań polityków z nieznanymi im osobami, które wywierały naciski na nich i ich rodziny, żeby podjęli decyzję w kierunku poparcia wyborów korespondencyjnych. Były to naciski kierowane z różnych stron i w różnej formie, potwierdzają to fragmenty przesłuchań wicepremiera Jarosława Gowina i posła Michała Wypija:

Jarosław Gowin:

„Jeżeli chodzi o kontrolę w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, byłem informowany przez wielu urzędników i pracowników NCBR-u. Natomiast jeżeli chodzi o działania prokuratury i służb, zostałem poinformowany o tym w rozmowie w cztery oczy z nieznaną mi osobą, która przedstawiła się jako funkcjonariusz jednej ze służb, wcześniej prosząc mnie o spotkanie w cztery oczy.”

„O rozmowie nie mówiłem, natomiast mówiłem o tym, że mam informacje, że podejmowane wobec mnie są działania mające mnie zdyskredytować.”

Na pytanie posła Mariusza Krystiana o to, że spotkał się z przedstawicielem służb, który się tak przedstawił bez potwierdzenia tego przez inne osoby, odpowiedział:

„Oraz informacje od urzędników Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o prowadzonych tam działaniach, informacje od moich posłów o tym, jakie naciski są na nich wywierane i tak dalej.”

Michał Wypij:

„Form ewentualnego nacisku, próby wpłynięcia na to, żebyśmy zmienili zdanie, było kilka. Miały oczywiście różny wymiar. Czasem miały wymiar, bym powiedział, bardzo dramatyczny w swoim wymiarze. Czasem miały wymiar, bym powiedział, jakiś wpółkoleżeński – gdzie ktoś sugerował, że lepiej dla nas, żebyśmy jednak zmienili decyzję, odwrócili wzrok i udawali, że nie ma problemu; udawali, że nie ma pandemii, zlekceważyli różne raporty medyków czy lekceważyli słowa autorytetów, ludzi powszechnie szanowanych, którzy twierdzili od samego początku, że wyborów w tej formule nie da się przeprowadzić.”

„pan Jerzy Milewski poprosił mojego ojca, żeby spotkanie miało miejsce w jakimś miejscu, gdzie mogą spotkać się bez osób trzecich. Nie wiem, dlaczego to akurat miało się wydarzyć na stacji benzynowej w Pasymiu, ale tak się stało. I wiem, że było prowadzone w sposób absolutnie kulturalny, więc tu też sobie nie wyobrażam, że ktokolwiek próbowałby próbować form nacisku na byłego szefa Agencji Wywiadu, poważnego człowieka. Rozumiem, że traktowali mnie wtedy po prostu jako mało doświadczonego posła, który dopiero co zaczął swoją misję i być może w ten sposób próbowali wpłynąć na zmianę mojej decyzji. Nic nie było w stanie wpłynąć na zmianę mojej decyzji. I taki komunikat, z tego, co wiem, pan Jerzy Milewski od mojego ojca otrzymał.”

„Oczywiście były także inne formy budowania pewnej presji tudzież nacisku. Nie zapomnę jednego z artykułów – wydaje mi się, że na „Wirtualnej Polsce”, nie byłem niestety w stanie go odnaleźć przed tym posiedzeniem, może jeszcze mi się uda – w którym wyczytałem, że jeżeli nie zmienię zdania, to jedna z osób bliskich z mojej rodziny straci pracę i nie będzie mogła rozwijać czy kontynuować swojej kariery w administracji publicznej, pomimo tego, że zaczęła ją na długo przed moim zaangażowaniem w politykę. A więc... I tam była sugestia, że są przekonani – i to mówiła osoba z otoczenia Pałacu Prezydenckiego, pamiętam tę frazę... Są przekonani, że ostatecznie zagłosuję, jak trzeba, w ich rozumieniu, zakładam zatem, żeby poprzeć te nielegalne wybory.”

Powyższe zeznania wskazują na wyraźną ingerencję niezidentyfikowanych osób trzecich w poparcie szkodliwego i bezprawnego pomysłu wyborów korespondencyjnych, których naciski okazały się skuteczne wobec posłów, którzy ostatecznie poparli pomysł

wyborów korespondencyjnych, a następnie wyszli z porozumienia. Byli to posłowie tacy jak: Włodzimierz Tomaszewski, Jacek Żalek, Kamil Bortniczuk i Michał Cieślak.

Jak widzimy, działania wywierane na posłów okazały się skuteczne. Mamy tutaj do czynienia z bardzo niebezpieczną sytuacją, w której niezidentyfikowane osoby mogą wywierać wpływ na proces stanowienia prawa w Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku zmiany decyzji wybranych polityków. Raport Komisji Śledczej nie wykazał zainteresowania tym niebezpiecznym wątkiem, który pojawił się na początkowym etapie prac komisji.

V. WĄTKI POBOCZNE

Raport nacechowany jest małostkowością, gdy wymienieni jako kandydaci na Prezydenta zostali poza urzędującym Prezydentem Andrzejem Dudą wymienieni jedynie kandydaci powiązani z obecną koalicją rządzącą. Pominięci zostali pozostali kandydaci ubiegający się w 2020 rok o wybór na Prezydenta RP (Komisja odrzuciła nawet poprawkę uzupełniającą tę kwestię). To stosowanie w praktyce tzw. cancel culture wobec innych kandydatów, którzy osiągnęli nawet lepsze wyniki niż kandydaci wymienieni w sprawozdaniu, a powiązani z obecną koalicją rządzącą. Aby oddać sprawiedliwość wskazać więc należy, że w wyborach Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku, kandydowali poza urzędującym Prezydentem Andrzejem Dudą, oraz kandydatami powiązanymi z obecną koalicją rządzącą tj. Małgorzatą Kidawą-Błońską, Szymonem Hołownią, Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem i Robertem Biedroniem, także inni kandydaci: Krzysztof Bosak, Marek Jakubiak, Mirosław Piotrowski, Paweł Tanajno i Stanisław Żółtek.

Nie sposób zgodzić się z przedstawieniem postawy Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, która zawiesiła swoją kampanię z uwagi na trwającą pandemię co miało spowodować spadki sondażowe. To absurdalna argumentacja po pierwsze nie mająca znaczenia na zakres prac Komisji, ale w szczególności mijająca się z prawdą. Małgorzata Kidawa-Błońska odnotowywała znaczące spadki sondażowe jeszcze przed zawieszeniem kampanii. Wyborcy PO wskazywali innych kandydatów, przez co szanse na wejście do drugiej tury było znikome już podczas decyzji o zawieszeniu kampanii przez Małgorzatę Kidawę-Błońską. Sztab przy zachowaniu należytej staranności musiał doskonale zdawać sobie z tego sprawę. Słabe wyniki sondażowe były prawdziwą przyczyną, a kwestia pandemii tylko pretekstem do wstrzymania kampanii przez Małgorzatę Kidawę-Błońską. Dalsze działania miały na celu możliwość wymiany kandydata w wyborach Prezydenta RP.

Sprawozdanie w sposób subiektywny odnosi się ponadto do pracy i roli Senatu RP. Nie sposób zgodzić się z tendencyjnym twierdzeniem, iż Senat nie brał udziału w obstrukcji mającej na celu doprowadzenie do braku przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku. Maskowanie intencji pod płaszczykiem licznych analiz uzasadniających wykorzystanie maksymalnego terminu, było celowym i świadomym działaniem na zwłokę. Osobną kwestia jest podejście do sytuacji w wymiarze sprawiedliwości. Powszechnie znany jest obecny stan rzeczy, w którym Minister Sprawiedliwości będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym wraz z politykami koalicji rządzącej wybierają sobie, które wyroki polskich sądów są zgodne z ich poglądem i te będą uznawać za ważne, a których respektować nie będą ponieważ się z nimi nie zgadzają. Spór ten to łamanie praworządności, łamanie Konstytucji RP, nie powinno przenikać do prac Komisji. Jeżeli Komisja powołuje się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, to podkreślanie w cudzysłowie sformułowania wyrok TK jest niezgodne z poprawną polszczyzną i ma na celu jedynie zaznaczenie niechęci obozu rządzącego do orzeczenia, z którym się nie zgadzają. To niepotrzebne w sprawozdaniu Komisji. Podobnie jak opisywanie sporu pomiędzy prokuratorami. Nie ma to zasadniczo związku z organizacją wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku. To działania następcze, które podejmowała bądź których nie podjęła prokuratura. Mogą być przedmiotem kontroli instancyjnej, jeżeli zachodzi taka potrzeba również dyscyplinarnej prokuratorów. Natomiast nie miały wpływu na sam proces decyzyjny odnośnie trybu i sposobu przeprowadzenia wyborów. To również część mająca na celu niepotrzebnie podkreślić podziały polityczne rzutujące na wymiar sprawiedliwości.

VI. PODSUMOWANIE

Przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w dniu 10 maja 2020 roku stało się niemożliwe z uwagi na masowe i pozakonstytucyjne ograniczenie praw i wolności obywatelskich. Władze wprowadziły reżim jak w przypadku stanu nadzwyczajnego, ale bez formalnego jego wprowadzenia. Motywacja była dwójaka - z jednej strony obawiano się konieczności wypłaty odszkodowań za ograniczenia praw i wolności obywatelskich, z drugiej przyczyną była obawa o wynik wyborczy wyborów, które wówczas musiałyby odbyć się nie wcześniej niż w terminie 90 dni po zakończeniu stanu klęski żywiołowej.

Przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych było niemożliwe również z uwagi na brak zbudowanej jednolitej i zaktualizowanej bazy adresów, ponieważ w 2020 r. nie było

jeszcze zbudowanej bazy Centralnego Rejestru Wyborców. Przygotowując wcześniej bazę rejestru wyborców, przy której prace trwały rok, okazało się, że sporo adresów jest nieaktualnych oraz część wyborców widnieje w dwóch spisach albo nie widnieje w żadnym spisie. Jak wskazał w odpowiedzi na pytanie członka komisji Witolda Tumanowicza świadek Sylwester Marciniak: „I oczywiście przy takiej skali się okazało, że część wyborców nie widnieje albo widnieje w dwóch spisach, ale to była skala, tyle, co pamiętam, gdzieś koło 200 tys. osób.” Ówczesne władze nie były tego nawet w pełni świadome, co przyznał świadek Jarosław Kaczyński zeznając przed komisją: "To ja wobec tego powiem, że nie ukrywam, że nie wiedziałem, że sytuacja jest aż tak zła.". Co wskazuje na to, że około 200 tys. wyborców mogło nie dostać pakietu wyborczego albo dostać nawet dwa. Pomijając przy tym aktualność danych zawartych w rejestrach. Praca, którą Państwowa Komisja Wyborcza zrobiła w rok, nie była możliwa do wykonania w ciągu miesiąca przez Poczta Polską. Stanowiło to zagrożenie dla zasady powszechności wyborów

Raport nadmiernie i niepotrzebnie skupia się na kwestiach związanych z ew. zagrożeniem dla zdrowia i życia przy przeprowadzeniu wyborów korespondencyjnych. To dość absurdałne podejście, iż wybory przeprowadzane w formie, która ogranicza bezpośredni kontakt pomiędzy ludźmi, stanowią większe zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi z uwagi na wirus COVID, niż głosowanie tradycyjne w lokalu wyborczym. Porównać to należy m.in. z zakazem wchodzenia na cmentarze, do lasów czy parków. Jednocześnie należy podkreślić, iż panika była niewspółmierna do zagrożenia, co pokazała sytuacja po 24.02.2022 roku. Ówczesne działania rządu to zresztą temat na osobną Komisję Śledczą.

Przyjęte sprawozdanie nacechowane jest w wielu miejscach małostkowością polityczną obozu rządzącego. Wykreślanie z raportu innych kandydatów na Prezydenta, niż z obozu rządzącego przy wymienianiu kandydatów jest niestosowne. Jednocześnie krytycznie należy się odnieść również do tych części raportu które nie dotyczyły prac Komisji, ale miały na celu podkreślić konflikt w prokuraturze czy ogólnie w wymiarze sprawiedliwości. Kwestionowanie czy podważanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie było i nie powinno być przedmiotem pracy tejże Komisji.

Sprawozdanie nie zawiera konkluzji, że wobec ujawnionych w toku pracy Komisji Śledczej bezsprzecznie doszło do deliktu konstytucyjnego. Wobec czego powinien zostać sformułowany wniosek o postawienie przed Trybunałem Stanu co najmniej ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego. Komisja uwypukla w swych pracach wątki poboczne, mniej istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa, ładu ustrojowego,

naruszenia Konstytucji RP, skupiając się na bardziej medialnych aspektach marnotrawienia środków publicznych i zwykłego przekroczenia uprawnień.

Jak wykazano w zdaniu odrębnym kluczowe znaczenie miało naruszenie demokratycznej procedury wyborczej najważniejszej osobie w Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety za złamanie Konstytucji RP, bezprawną ingerencję w procedurę wyborczą oraz brak zastosowania odpowiednich przepisów, nikt odpowiedzialności nie poniesie.