

Mateusz Morawiecki

1) Opis czynu i stanu faktycznego

Marszałek Sejmu RP postanowieniem z dnia 5 lutego 2020 r., wyznaczyła datę wyborów Prezydenta RP na dzień 10 maja 2020 r.

W związku z epidemią COVID – 19 uchwalono Ustawę 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 - która weszła w życie 8 marca 2020 roku.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 teżej ustawy w brzmieniu obowiązującym na dzień 16 kwietnia 2020 roku (obecnie przepis utracił moc) Prezes Rady Ministrów mógł, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia miały być wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagały uzasadnienia.

Wykonywanie zadań określonych w decyzjach następować miało na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez Prezesa Rady Ministrów, wyznaczonego ministra, lub właściwego wojewodę i miało być finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda.

Na podstawie wskazanych wyżej przepisów ustawy, decyzją z dnia 16 kwietnia 2020 r. , Prezes Rady Ministrów polecił Poczcie Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie, 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 materialnych i kadrowych.

Z kolei na mocy decyzji znak BPRM.4820.2.4.2020 - wydanej w tym samym dniu Prezes RM polecił PWPW S.A. wydrukowanie odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku.

Na dzień wydania wskazanych wyżej decyzji administracyjnych, jak wynika z analizy przeprowadzonej w Raporcie NIK z dnia 23 kwietnia 2021 roku :

„- w świetle obowiązujących (w dniu ich wydania) przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych;

- opinie Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP wyrażały istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania tych decyzji;

- w KPRM nie posiadano analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. oraz przez PWPW S.A. poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, choć ich wykonanie łączyło się z poniesieniem wydatków z budżetu państwa. Na dzień 16 kwietnia 2020 roku możliwość głosowania w trybie korespondencyjnym, w wyborach na Prezydenta RP, miały jedynie osoby niepełnosprawne, wyborcy podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, a także ci którzy najpóźniej w dniu wyborów skończyli 60 lat.

Kompetencje w zakresie przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP regulował art. 187 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym zapewnienie wszelkich warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach (z zastrzeżeniem art. 191g Kodeksu wyborczego) należało do wyłącznych zadań Krajowego Biura Wyborczego. Wyłącznie Szef Krajowego Biura Wyborczego dysponował, w zakresie określonym ustawami, środkami finansowymi rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendów (art. 191 § 3 Kodeksu wyborczego).

Dopiero po wydaniu wskazanych wyżej decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 roku – w dniu 18 kwietnia 2020 roku weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, która ograniczyła stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta RP w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

Natomiast dopiero w dniu 9 maja 2020 roku w życie weszła ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów na Prezydenta RP.

Pomimo treści dyspozycji art. 11 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, zarówno Poczta Polska S.A. jak Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. przystąpiły do realizacji decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 roku – mimo że ani Prezes RM, ani wyznaczeni przez niego Ministrowie Spraw Wewnętrznych jak i Aktywów Państwowych nie zawarli z tymi przedsiębiorstwami stosownych umów, a tym samym bez zabezpieczenia finansowania tych zadań z budżetu państwa.

Łączne koszty jakie poniosła Poczta Polska S.A. ze środków własnych w związku z realizacją decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 roku to 71 880,6 tys. zł (potwierdza to wystawiona przez spółkę faktura VAT nr F03734_P00204 z 12 czerwca 2020 r.) Jako termin zapłaty wskazano datę 3 lipca 2020 roku.

PWPW S.A. koszty zawarła w przesłanej do Ministra Finansów fakturze nr N05SF00121 z 29 maja 2020 r. za druk kart wyborczych na łączną kwotę 4 646,8 tys. zł brutto.

Z dniem 1 września 2020 r. do ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia dodano m.in. art. 117a–117 c. Na mocy art. 117a powołanej ustawy podmioty, które w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 zrealizowały polecenie Prezesa RM związane bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., z możliwością głosowania korespondencyjnego, mogły wystąpić do Szefa KBW o przyznanie jednorazowej rekompensaty na pokrycie zasadnie poniesionych kosztów, związanych bezpośrednio z realizacją polecenia. Korzystając z tego uprawnienia obydwie spółki złożyły w dniu 9 października 2020 r. wnioski o przyznanie rekompensaty - według stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku Poczta Polska S.A. otrzymała 53 205 344,65 zł, a PWPW S.A. – 3 245 061,51 zł, a więc kwoty mniejsze niż określone w wystawionych pierwotnie fakturach.

2) Identyfikacja podstawy prawnej czynu

W zakresie odpowiedzialności karnej opisywane czynność winna zostać rozpatrzona w pierwszej kolejności pod kątem zaistnienia znamion przestępstwa z art. 231 §1 kk.

Zgodnie z poglądami doktryny [Duże Komentarze Becka. Wydanie 7 rok 2021 pod red. A. Grześkowiak]: czynność sprawcza 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 [Marek, Kodeks karny, 2010] . 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 [Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 5 września 2002 r., sygn. II AKa 74/02]).

Warunkiem odpowiedzialności karnej jest działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Jeżeli doszło do przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, ale nie prowadziło ono do powstania szkody, zachowanie takie może być jedynie podstawą odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej [Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2003 r., sygn. WK 3/03] . Przez szkodę należy rozumieć

zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną, w tym krzywdę moralną, co wiąże się z różnym charakterem dóbr, którym może zagrażać omawiane przestępstwo [Uchwała SN z 29.1.2004 r., I KZP 38/03].

Odnosząc powyższe do realiów opisywanej tu sprawy w cytowanym wyżej raporcie NIK stwierdzono, iż „decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane w oparciu o art. 11 ust. 2 w związku z ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej oraz w związku z art. 104 Kpa. Przepisy te stanowiły formalną podstawę do wydania przedmiotowych decyzji, jednak we wskazanej dacie nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która upoważniała do wydania poleceń o wskazanej w nich treści, de facto wyłączających stosowanie norm Kodeksu wyborczego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności i hierarchią źródeł prawa, wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych dla określonych organów (w przypadku organów wyborczych PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych) mogło bowiem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy, nie zaś decyzją administracyjną”.

Rażące naruszenie prawa przy wydaniu decyzji dot. Poczty Polskiej S.A. stwierdził również WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 15 września 2020 r. - gdzie oprócz naruszenia przepisów ustawy antycovidowej wskazanych jako podstawa jej wydania – Sąd ustalił rażące naruszenie art. 157 § 1 i art. 187 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego jak również art. 127 ust. 1 Konstytucji.

Co charakterystyczne, już po wydaniu przez Premiera Mateusza Morawickiego decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 roku skierowano do prac legislacyjnych projekt zmian w ustawie antycovidowej dotyczący bezkarności urzędniczej, gdzie zaproponowano dodanie art. 10d w brzmieniu: „Nie popełnia przestępstwa, kto w celu przeciwdziałania COVID-19 narusza obowiązki służbowe lub obowiązujące przepisy, jeżeli działa w interesie społecznym i bez naruszenia tych obowiązków lub przepisów podjęte działanie nie byłoby możliwe lub byłoby istotnie utrudnione”. Jako uzasadnienie takiego rozwiązania wskazano, że "w stanie epidemicznym powodowanym COVID-19 niejednokrotnie niezbędne staje się inicjowanie nagle działań ponadstandardowych, trudnych do pogodzenia z obowiązkami służbowymi i obowiązującym stanem prawnym, a jednocześnie niezbędnych do osiągnięcia zakładanego celu. Celem ustawy jest wprowadzenie rozwiązania, które pozwoli wyłączyć bezprawność, a w konsekwencji przestępność, czynu polegającego na naruszeniu obowiązków służbowych lub innych przepisów przez osobę działającą na rzecz zapobiegania oraz zwalczania choroby zakaźnej COVID-19”. Jak wynika z treści uzasadnienia projektodawca zakładał, że m.in. zachowanie takie jak opisywane powyżej może wypełniać znamiona przestępstwa, stąd konieczność wprowadzenia klauzuli wyłączenia bezprawności. Z uwagi na krytykę rozwiązania oraz brak większości sejmowej dla wprowadzenia takiego rozwiązania, również w ramach rządzącej większości – rozwiązanie to wprowadzono w okrojonej formie w grudniu 2022 roku – w zakresie przekazania przez część samorządów danych osobowych wyborców Poczcie Polskiej S.A.

Nadto opisywane działanie winno być rozpatrzone pod kątem zaistnienia znamion czynu sprawstwa polecającego, lub też ewentualnie podżegania do popełnienia przestępstwa z art. 296 kk. Podobnie jak w przypadku art. 231 kk czynności sprawcze polegają na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązku. Zakres uprawnień i obowiązków osoby zajmującej się cudzymi sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą wynika ze stosunku prawnego łączącego ją z mocodawcą. Niedopełnienie obowiązku oznacza niewykonanie lub nienależyte wykonanie określonego zadania, zaś nadużycie uprawnień obejmuje zarówno przekroczenie formalnych granic swoich kompetencji, jak i zachowanie mieszczące się w tych granicach, ale sprzeczne z celem przyznanych sprawcy uprawnień [wyr. SA we Wrocławiu z 21.11.2018 r., II AKa 332/18]. Nadużycie zaufania należy do przestępstw materialnych, a jego skutkiem jest wyrządzona przez sprawcę znaczna szkoda majątkowa. Pojęcie szkody oznacza uszczerbek w cudzym majątku, wyrażający się w rzeczywistej stracie (damnum emergens) lub w utraconym zysku (lucrum cessans) [Uchwała SN z 21.6.1995 r. I KZP 22/95].

Wydanie decyzji z dnia 16 kwietnia 2020 roku, w których polecono władzom wskazanych wyżej spółek wykonanie określonych czynności związanych z organizacją wyborów, skutkowało wydatkowaniem przez nie znacznych własnych środków finansowych. Jak wynika z cytowanego raportu NIK dokonano ich bez analizy/oszacowania kosztów realizacji, a następnie bez zawarcia stosownych umów przez wskazanych w decyzjach Ministrów i co do zasady bez podstawy prawnej. Nadto, na datę wydania decyzji nie istniała ustawowo uregulowana możliwość rekompensaty owych zobowiązań, która pojawiła się dopiero w późniejszym okresie, gdy nie udało się przeprowadzić wyborów korespondencyjnych – a która jak to wskazano wyżej, nie pozwoliła na pokrycie wszelkich wydatków tychże spółek poniesionych w związku z wydaniem kwestionowanych decyzji Prezesa RM.

W konsekwencji należy uznać, iż zachodzi podejrzenie, że polecenia zawarte w w/w decyzjach Prezesa RM rodzić mogły dla spółek skutki, o których mowa w art. 296 § 1 lub 3 kk względnie bezpośrednio niebezpieczeństwo ich wystąpienia stypizowane w art. 1a tego przepisu i badanie tej odpowiedzialności nie powinno ograniczyć się do władz tychże spółek, ale również do organu który decyzje z dnia 16 kwietnia 2020 roku wydał i zainicjował opisywany ciąg wydarzeń. Odpowiedzialność ta winna być zbadana czy to sprawstwa polecającego (art. 18 § 1 kk), względnie podżeganie (art. 18 § 2 kk).

Jeśli zaś chodzi o naruszenie przepisów rangi konstytucyjnej to w cytowanym wyżej orzeczeniu WSA w Warszawie wprost wskazał jako jedną z przyczyn uchylecia zaskarżonej decyzji naruszenie art. 127 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że „decyzja zlecała Poczcie Polskiej przygotowanie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej wyłącznie korespondencyjnych, a więc w sposób, który nie gwarantował wyborcom wyborów równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym i sprzeczny był z obowiązującym prawem. Zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji R.P. Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Taki sposób wyboru

Prezydenta nie może być w żaden sposób ograniczony jakimkolwiek aktem administracyjnym. Tym samym, 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”.

3) Możliwa ścieżka odpowiedzialności

W zakresie podejrzenia popełnienia wskazanych w pkt 2 przestępstw z art. 231 § 1 kk i art. 296 § 1 i 3 kk (ew. w związku z art. 18 § 2 kk) – postępowanie przygotowawcze winno być prowadzone przez organy ścigania w tym Prokuraturę, a ewentualna odpowiedzialność ustalana będzie finalnie przez sądy powszechne.

W zakresie naruszenia przepisów Konstytucji RP badanie odpowiedzialności winno być dokonywane w trybie określonym w ustawie z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu.

Zgodnie z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu Prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów

Wydanie bez podstawy prawnej decyzji administracyjnych w celu realizacji i przeprowadzenia wyborów prezydenckich z 10 maja 2020 roku.

Podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 kk i art. 296 § 1 i 3 kk (ew. w związku z art. 18 § 2 kk). Zagrożenie odpowiedzialnością – kara pozbawienia wolności do lat 10.

Podejrzenie złamania art. 127 ust. 1 Konstytucji RP.

Zagrożenie odpowiedzialnością – zgodnie z przepisami ustawy o Trybunale Stanu.