



KPB.430.010.2021  
Nr ewid. 132/2021/P/20/037/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA ZADAŃ  
FUNDUSZU POMOCY POKRZYWDZONYM  
ORAZ POMOCY POSTPENITENCJARNEJ  
– FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI**

**DEPARTAMENT PORZĄDKU  
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

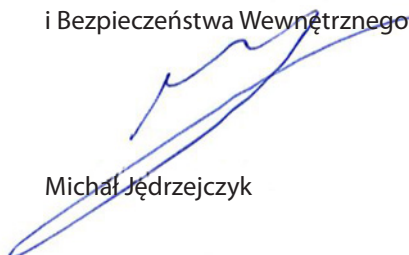
## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości**


p.o. Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Michał Jędrzejczyk

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia 02.08.2024

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	24
5.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości .....	24
5.2. Planowanie zadań oraz przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu.....	34
5.2.1. Planowanie zadań Funduszu Sprawiedliwości.....	34
5.2.2. Przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu Sprawiedliwości.....	40
5.3. Powierzenie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu .....	49
5.4. Wykonywanie oraz rozliczanie umów/porozumień zawartych z beneficjentami na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości .....	73
5.4.1. Pomoc osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym .....	74
5.4.2. Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem (sieć pomocy pokrzywdzonym) .....	78
5.4.3. Specjalistyczne centra pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem .....	94
5.4.4. Wsparcie jednostek SFP w obszarze pomocy pokrzywdzonym i przeciwdziałania przestępczości.....	95
5.4.5. Realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości .....	97
5.4.6. Nadzór, kontrola wydatkowania i rozliczanie środków dotacji .....	115
5.5. Działania Dysponenta promujące aktywność Funduszu .....	121
5.6. Efekty realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości .....	128
6. ZAŁĄCZNIKI .....	136
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	136
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	139
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	148
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	150
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	151
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	202

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Beneficjent</b>	Podmiot lub osoba fizyczna, która uzyskała dofinansowanie lub wsparcie w innej formie ze środków Funduszu Sprawiedliwości;
<b>BIP</b>	Biuletyn Informacji Publicznej;
<b>CZSW</b>	Centralny Zarząd Służby Więziennej;
<b>DFS</b>	Departament Funduszu Sprawiedliwości – komórka organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości realizująca zadania Dysponenta Funduszu;
<b>DSRiN</b>	Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich Ministerstwa Sprawiedliwości;
<b>Dysponent</b> <i>lub Dysponent Funduszu</i>	Dysponent Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Minister Sprawiedliwości lub osoba upoważniona przez Ministra do realizacji zadań Dysponenta;
<b>Fundusz Sprawiedliwości</b> <i>lub Fundusz</i>	Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości, ustanowiony na podstawie art. 43 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.);
<b>IWS</b>	Instytut Wymiaru Sprawiedliwości – jednostka budżetowa podległa Ministrowi Sprawiedliwości, realizująca zadania z zakresu prowadzenie badań dotyczących tworzenia, stosowania, aksjologii i społecznego funkcjonowania prawa oraz zjawisk przestępczości i patologii społecznej, a także upowszechniania wyników tych badań;
<b>jednostki SFP</b>	jednostki sektora finansów publicznych;
<b>kkw</b>	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy;
<b>kpa</b>	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.);
<b>MS</b> <i>lub</i> <b>Ministerstwo</b>	Ministerstwo Sprawiedliwości;
<b>OPP</b>	ośrodki pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom i ich najbliższym;
<b>organizacje pozarządowe</b>	osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną; niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ufp lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi; niedziałające w celu osiągnięcia zysku, w tym w szczególności fundacje i stowarzyszenia <sup>1</sup> ;
<b>osoba pierwszego kontaktu</b>	osoba, do której mogą się bezpośrednio zwracać osoby pokrzywdzone przestępstwem lub inne uprawnione do otrzymania wsparcia w ramach pomocy postpenitencjarnej, reagująca na ich potrzeby i określająca dalsze formy wsparcia (np. kierująca do specjalisty – prawnika, czy psychologa);
<b>OSP</b>	Ochotnicza Straż Pożarna;
<b>pomoc postpenitencjarna</b>	pomoc świadczona osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym;
<b>program</b>	ogłaszany przez Dysponenta, na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu, program określający zadania (oraz ich koszty i warunki realizacji) planowane do powierzenia ze środków Funduszu, w konkretnej perspektywie czasowej;
<b>Program I</b>	Program I na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości (Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej) z 29 września 2017 r., obowiązujący do 31 grudnia 2018 r.;

<sup>1</sup> Definicja organizacji pozarządowych została zawarta w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).

<b>Program II</b>	Program II na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości (Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej) z 29 września 2017 r., obowiązujący do 31 grudnia 2018 r.;
<b>Program ochrony</b>	Program ochrony interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestępstwem na lata 2019–2020 z 30 sierpnia 2019 r., zaktualizowany 30 stycznia 2020 r. oraz w dniu 1 października 2020 r. (przedłużony na rok 2021);
<b>Program pomocy pokrzywdzonym</b>	Program Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019–2021, z 24 października 2018 r., zastąpiony Programem Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019–2024 (aktualizacja) z 27 listopada 2019 r.;
<b>Program postpenitencjarny na 2018 r.</b>	Program dofinansowania zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej realizowanych przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych w roku 2018;
<b>Program postpenitencjarny na 2019 r.</b>	Program Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości w roku 2019 z 13 grudnia 2018 r.;
<b>Program postpenitencjarny na lata 2020–2022</b>	Program Pomocy Postpenitencjarnej udzielanej przez organizacje pozarządowe z Funduszu Sprawiedliwości na lata 2020–2022 z 11 września 2019 r.;
<b>Program przeciwdziałania przestępczości</b>	Program Przeciwdziałania Przyczynom Przystępczości na lata 2019–2023 w ramach Funduszu Sprawiedliwości z 9 stycznia 2019 r., zaktualizowany w dniu 30 września 2020 r. na lata 2019–2025;
<b>PSP</b>	Państwowa Straż Pożarna;
<b>pzp</b>	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.). W badanym okresie obowiązywała również ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), która została uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.;
<b>rozporządzenie w sprawie Funduszu</b>	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683);
<b>SW</b>	Służba Więzienna;
<b>tryb pozanaborowy</b>	szczególny tryb udzielania dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości jednostkom SFP, określony w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu;
<b>ufp</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305);
<b>UKSW</b>	Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
<b>UMK w Toruniu</b>	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu;
<b>wykonawca</b>	podmiot będący beneficjentem umowy dotacji i realizujący wynikające z niej zadania zlecone przez Dysponenta Funduszu;
<b>ZOZ</b>	Zakład Opieki Zdrowotnej.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy obowiązujące rozwiązania prawne oraz działania Ministra Sprawiedliwości zapewniają prawidłowe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne umożliwiają gospodarnie i celowe wykorzystanie środków Funduszu?
2. Czy Minister Sprawiedliwości w sposób rzetelny zaplanował zadania, a także przygotował i wykonał roczne plany finansowe Funduszu?
3. Czy Dysponent zapewnił wszystkim potencjalnym beneficjentom możliwość transparentnego, równoprawnego dostępu do środków Funduszu?
4. Czy środki finansowe przekazane beneficjentom zostały wykorzystane gospodarnie oraz z zachowaniem wymogów wynikających z zawartych porozumień/umów dotacji?
5. Czy rzetelnie realizowano zadania dotyczące rozliczania dotacji oraz kontroli beneficjentów Funduszu?
6. Czy prowadzone były efektywne oraz gospodarnie działania promujące aktywność Funduszu?
7. Czy działania Dysponenta oraz beneficjentów zapewniły efektywną realizację zadań Funduszu, w tym w szczególności jego pierwotnych zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej?

## Jednostki kontrolowane

Minister Sprawiedliwości (Dysponent Funduszu) oraz 20 beneficjentów środków Funduszu

## Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2018 r.  
– 30 października 2020 r.

Państwowe fundusze celowe są szczególną formą organizacyjną jednostek sektora finansów publicznych. Stanowią one wyjątek od zasad jedności i powszechności budżetu państwa poprzez wyodrębnienie pewnych kategorii przychodów oraz przeznaczenie ich na finansowanie precyzyjnie wskazanej, wąskiej grupy zadań państwowych. Przyjęcie takiej formuły powinno w założeniu skutkować poprawą efektywności działań (dzięki większej specjalizacji), a także zapewnić stabilne finansowanie, uznanych za istotne zadań publicznych. Oznacza to jednak rezygnację z niektórych mechanizmów kontroli i nadzoru sprawowanych nad wykonaniem budżetu państwa przez Radę Ministrów i Ministra Finansów.

Celowość stosowania oraz pożądany zakres tzw. gospodarki funduszowej stanowią przedmiot „gorącego” sporu specjalistów z dziedziny finansów publicznych. Przykładem wzbudzającym jedno z większych kontrowersji jest Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – zwany w skrócie Funduszem Sprawiedliwości. Zadania tego Funduszu ewoluowały od momentu jego utworzenia w 2012 r., ale kluczową cezurę stanowiła nowelizacja kkw z sierpnia 2017 r. Skutkowała ona znaczącym rozszerzeniem celów Funduszu Sprawiedliwości (poprzez dodanie zadań z zakresu przeciwdziałania przestępczości), a ponadto wprowadziła możliwość finansowania w szerokim zakresie ustawowych zadań jednostek sektora finansów publicznych.

Od momentu wejścia w życie ww. nowelizacji, sposób wykorzystania środków Funduszu oraz działania jego Dysponenta (Ministra Sprawiedliwości) były przedmiotem licznych uwag i nieprawidłowości identyfikowanych przez NIK w toku corocznych kontroli wykonania budżetu państwa. Dotyczyły one w szczególności niezgodnego z przepisami finansowania służby specjalnej (Centralnego Biura Antykorupcyjnego) oraz niecelowego i niegospodarnego wspierania różnorodnych zadań przedstawianych jako działania służące przeciwdziałaniu przestępczości. Wątpliwości Izby, odnośnie faktycznych celów kampanii i zakresu zaangażowanych środków, wzbudziła również rozpoczęta w 2019 r., bezprecedensowa aktywność medialna związana z promowaniem Funduszu Sprawiedliwości. Jednocześnie, ustalenia kolejnych kontroli NIK spotykały się z zarzutami Dysponenta, dotyczącymi nieobjęcia badaniem wszystkich obszarów aktywności Funduszu (w szczególności pomijania tematyki tworzonej od 2019 r. sieci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem).

Uwzględniając opisane powyżej okoliczności, NIK przeprowadziła w drugiej połowie 2020 r. kontrolę planową odnoszącą się do wszystkich aspektów funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości. Objęła ona realizację zadań Dysponenta oraz prawidłowość i efektywność wykorzystania przez beneficjentów środków Funduszu w obszarach:

- pomocy postpenitencjarnej;
- pomocy świadczonej osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz świadkom (i osobom im najbliższym);
- przeciwdziałania przestępczości.

Badaniem NIK objęto także działania mające służyć zwiększeniu rozpoznawalności Funduszu Sprawiedliwości wśród potencjalnych beneficjentów pomocy.

## 2. OCENA OGÓLNA

Negatywna ocena działań  
Dysponenta Funduszu  
Sprawiedliwości

NIK oceniła negatywnie działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie zapewnienia właściwych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, a także sposób wykorzystania będących w jego dyspozycji środków publicznych.

Przeprowadzona kontrola planowania i realizacji ustawowych zadań Funduszu Sprawiedliwości wykazała, że jego gospodarka finansowa była prowadzona z naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków<sup>2</sup>. Nie odpowiadała również, wynikającym z ustawy o finansach publicznych, zasadom funkcjonowania funduszy celowych, które powinny służyć realizacji wyodrębnionych i konkretnie zdefiniowanych zadań państwowych. Działania Dysponenta oraz znacznej części beneficjentów umów dotacji<sup>3</sup> skutkowały niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniem środków publicznych, a także sprzyjały powstawaniu mechanizmów korupcyjnych<sup>4</sup> w przypadku osób podejmujących decyzje w zakresie wydatkowania oraz rozliczania środków Funduszu.

Negatywna ocena NIK dotyczyła przede wszystkim zadań zleczanych przez Dysponenta w ramach wprowadzonego w 2017 r., nowego celu Funduszu, jakim jest **przeciwdziałanie przyczynom przestępczości**, na realizację których udzielono 25% łącznej wartości dotacji celowych (171 091,7 tys. zł)<sup>5</sup>. W związku z brakiem zdefiniowania tego terminu w przepisach, a także nierzetelną organizacją konkursów ofert, Dysponent finansował zadania niezwiązane z celami Funduszu oraz niemające bezpośredniego związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości. Ponadto nadużywając szczególnego, pozanabiorowego trybu przyznawania dofinansowania<sup>6</sup> w szerokim zakresie zlecał tzw. projekty badawcze, które nie odpowiadały standardom przedsięwzięć naukowo-badawczych oraz, w ocenie NIK, wspierały przede wszystkim statutową działalność prowadzących je instytucji, a nie realizację celów Funduszu. **Z łącznej liczby 16 zbadanych umów, mających w założeniu służyć przeciwdziałaniu przestępczości, NIK oceniła, jako niecelowe i niegospodarne 13 umów, w ramach których udzielono dofinansowania na kwotę 63 324 tys. zł.**

NIK oceniła pozytywnie fakt utworzenia sieci pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej, wskazując jednocześnie na szereg nieprawidłowości związanych z jej funkcjonowaniem. Stwierdzono m.in. liczne przypadki niegospodarnego wykorzystania środków publicznych, mechanizmy korupcyjne oraz niewystarczający nadzór Dysponenta nad realizacją umów dotacji i brak jego niezwłocznej reakcji na ujawniane nieprawidłowości w działalności poszczególnych wykonawców.

Kontrola wykazała również, że Fundusz wspierał w szerokim zakresie realizację zadań, które nie miały bezpośredniego związku z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem i służyły w znacznej mierze finansowaniu wybranych arbitralnie jednostek samorządu terytorialnego (zadania

<sup>2</sup> Określonych w art. 33–34 oraz 44 ufp.

<sup>3</sup> W informacji uwzględniono wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 i w 2019 r. (wystąpienia pokontrolne z dnia 29 kwietnia 2019 r., znak: KPB. 410.001.02.2019 oraz z dnia 24 kwietnia 2020 r., znak: KPB.410.001.02.2020).

<sup>4</sup> Stosowana przez NIK definicja „mechanizmów korupcyjnych” została m.in. przedstawiona w uchwale Nr 46/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. W uchwale (str. 20) wskazano m.in., że „(...) NIK do kluczowych mechanizmów korupcyjnych zalicza m.in. dowolność w podejmowaniu decyzji, brak jawności postępowania, brak lub słabość kontroli wewnętrznej. (...)”

<sup>5</sup> Zawarte umowy dotyczyły okresu od 2018 r. do 2024 r.

<sup>6</sup> Określonego w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu.

dotyczące doposażenia Ochotniczych Straży Pożarnych, realizowane w ramach 2455 umów na kwotę 140 802,9 tys. zł<sup>7</sup>) oraz placówek opieki zdrowotnej (121 umów na kwotę 35 204,4 tys. zł). Powyższe zadania, jak również liczne umowy w obszarze przeciwdziałania przestępczości, angażowały ograniczone zasoby kadrowe Dysponenta dedykowane obsłudze Funduszu, co negatywnie wpływało na możliwość rzetelnej realizacji pierwotnych celów Funduszu Sprawiedliwości w zakresie kompensowania skutków przestępstw i pomocy postpenitencjarnej. **W konsekwencji, spośród 681 409,2 tys. zł dotacji przyznanych ze środków Funduszu w okresie objętym kontrolą, jedynie 228 502,0 tys. zł (34%) przeznaczono na pomoc świadczoną bezpośrednio osobom pokrzywdzonym przestępstwem (i osobom im najbliższym), a 24 225,0 tys. zł (4%) na pomoc postpenitencjarną.**

NIK negatywnie oceniła realizację zadań Dysponenta w zakresie promowania działalności Funduszu Sprawiedliwości. Wprawdzie, w badanym okresie, rozpoczęto aktywne działania mające na celu upowszechnianie wiedzy na temat możliwości uzyskania wsparcia ze środków Funduszu, ale ich tematyka znacznie wykraczała poza budowanie rozpoznawalności Funduszu i służyła także promowaniu działań Ministra Sprawiedliwości i podległego mu Ministerstwa, niezwiązanych bezpośrednio z funkcjonowaniem Funduszu.

Przyczyną opisanych powyżej nieprawidłowości był brak rzetelnego planowania obszarów aktywności Funduszu oraz niezdefiniowanie problemów, które zamierzano rozwiązać poprzez wydatkowanie środków publicznych. Jak wykazała kontrola, zatwierdzane przez Dysponenta programy, nie bazowały na obiektywnych danych oraz nie były konsultowane z wyspecjalizowanymi podmiotami, pomimo że działalność Funduszu wkraczała bezpośrednio w obszary, za które odpowiadają inne organy państwa, właściwe do spraw zdrowia, polityki społecznej, spraw wewnętrznych, czy edukacji. Jednocześnie Dysponent nie dokonywał rzetelnej ewaluacji zleczanych zadań, w związku z czym nie posiadał wiedzy na temat faktycznych efektów wydatkowania środków publicznych.

Szereg ujawnionych w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości oraz ich bezprecedensowy zakres, wynikały również z faktu, że w całym okresie objętym kontrolą, Dysponent nie zapewnił niezbędnych zasobów do obsługi realizacji zadań Funduszu. Szczególnym problemem były niedobory kadrowe, niewłaściwe przygotowanie pracowników do wykonywanych zadań oraz duża rotacja pośród osób zatrudnionych przy obsłudze zadań realizowanych ze środków Funduszu.

<sup>7</sup> W tym dwie umowy na kwotę 2170,2 tys. zł zawarte w 2017 r. skutkujące przekazaniem środków w 2018 r.



### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**1. Przyjęta w sierpniu 2017 r. nowelizacja przepisów kkw oraz wydane we wrześniu tego roku przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenie w sprawie Funduszu skutkowało w praktyce ustanowieniem otwartego, niezdefiniowanego w jednoznaczny sposób katalogu zadań Funduszu Sprawiedliwości.** Powstała w ten sposób możliwość finansowania z jego środków nieograniczonej kategorii działań, nawiązujących choćby w marginalnym stopniu do niedookreślonych celów Funduszu, takich jak: przeciwdziałanie przestępczości; wsparcie i rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, pomocy postpenitencjarnej i przeciwdziałania przyczynom przestępczości; realizacja ustawowych zadań jednostek SFP związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości. Dodatkowo, Dysponent konsekwentnie stosował szeroką interpretację zadań Funduszu, wskazując na ich „holistyczny” charakter oraz możliwość finansowania, w ramach przeciwdziałania przestępczości, każdej pozytywnej, w jego ocenie, zmiany społecznej i gospodarczej (m.in. z zakresu: edukacji, polityki społecznej i rodzinnej, rynku pracy, czy też wartości religijnych).

**Brak precyzyjnego, normatywnego określenia zadań Funduszu oraz stanowisko Dysponenta dotyczące możliwości dowolnego kształtowania jego wydatków pozostawały w rażącej sprzeczności z nadrzędną zasadą, wynikającą z art. 29 ufp, zgodnie z którą fundusze celowe służą wykonywaniu wyodrębnionych (konkretnych i wąsko określonych) zadań państwowych.** Tymczasem, w przypadku Funduszu Sprawiedliwości, zamiast realizacji specyficznych (suplementarnych wobec budżetu państwa) funkcji publicznych, wspierano w szerokim zakresie (dublowano) zadania finansowane z różnych części budżetowych, a nawet innych funduszy celowych. **Oznaczało to w praktyce, że w badanym okresie Fundusz Sprawiedliwości stracił charakter funduszu celowego.**

**Brak ograniczeń w dysponowaniu środkami publicznymi dotyczył również mechanizmów wyboru podmiotów będących beneficjentami Funduszu<sup>8</sup>.** Finalna decyzja o udzieleniu dofinansowania organizacjom pozarządowym każdorazowo należała do Dysponenta, któremu, w rozporządzeniu w sprawie Funduszu, przyznano uprawnienia do dyskrecjonalnego i nietransparentnego (niewymagającego żadnego uzasadnienia) zmieniania wyników otwartych konkursów ofert<sup>9</sup>. Dodatkowo, wbrew wnioskowi z wcześniejszych kontroli NIK oraz wbrew stanowisku zawartemu w zakupionych przez Ministerstwo opiniach prawnych, w całym bada-

Brak zgodności z zasadami funkcjonowania funduszy celowych, wynikającymi z ustawy o finansach publicznych

Dyskrecjonalne i nietransparentne rozdysponowywanie środków publicznych

<sup>8</sup> W zastrzeżeniach zgłoszonych do przekazanego mu wystąpienia pokontrolnego (pismo z dnia 4 czerwca 2021 r., znak: BM-VI.0910.5.2020) Dysponent Funduszu Sprawiedliwości potwierdził przedstawiane w toku kontroli stanowisko, o przysługującym mu, w jego ocenie, prawie dyskrecjonalnego i nieograniczonego decydowania zarówno o kierunkach zadań finansowanych z Funduszu, jak i beneficjentach jego środków. Zanegował również uprawnienia kontrolne NIK do dokonywania oceny sposobu wykorzystania środków Funduszu Sprawiedliwości, sprawdzając je, w najlepszym przypadku, do oceny legalności działań kierownictwa i pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości. Wszystkie zastrzeżenia zgłoszone przez Dysponenta zostały oddalone Uchwałą Nr 46/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 lipca 2021 r.

<sup>9</sup> Obowiązek powierzania zadań Funduszu organizacjom pozarządowym w trybie otwartego konkursu ofert wynikał z art. 43 § 9 kkw.

nym okresie, Dysponent nadużywał szczególnego, tzw. pozanaborowego trybu udzielania dofinansowania jednostkom SFP, co skutkowało arbitralnym wyłanianiem znacznej części beneficjentów środków publicznych.

Brak adekwatnych struktur organizacyjnych Dysponenta oraz mechanizmy korupcjogenne

**Kontrola wykazała także, że pomimo konsekwentnego rozszerzania obszarów aktywności Funduszu, Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości nie podjęło wystarczających działań w celu utworzenia struktur organizacyjnych zapewniających skuteczny nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych.** Minister nie dysponował potencjałem kadrowym i merytorycznym pozwalającym na rzetelne planowanie, kontrolowanie oraz rozliczanie wydatków, których wartość w poszczególnych latach wynosiła ponad 350 mln zł. Powyższe sprzyjało nadużyciom ze strony wykonawców umów dotacji. W połączeniu z arbitralnością decyzji Dysponenta, dotyczących finansowanych zadań oraz wyboru ich beneficjentów – **skutkowało również powstawaniem mechanizmów korupcyjnych.** [str. 24–33]

**2. NIK oceniła negatywnie działania Dysponenta w zakresie planowania zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.**

Nierzetelne przygotowanie programów na realizację zadań finansowanych ze środków Funduszu

**Kontrola wykazała nierzetelne przygotowanie wszystkich ośmiu obowiązujących w badanym okresie programów, stanowiących podstawę wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości (oraz ich aktualizacji).** Dokumenty te spełniały wprawdzie minimalne wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie Funduszu, ale nie odpowiadały standardom przyjętym dla programów określających zasady powierzania realizacji zadań ze środków publicznych. Nie przedstawiano w nich konkretnych problemów, które Dysponent zamierzał rozwiązać, ani rzetelnej diagnozy sytuacji oraz potrzeb beneficjentów w obszarach planowanej alokacji środków Funduszu. W szczególności, planując budowę sieci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, Dysponent nie uwzględnił dostępnych danych o skali i lokalnym zróżnicowaniu potrzeb w tym zakresie, a w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości nie wykorzystywał danych o zróżnicowaniu i geografii przestępczości<sup>10</sup>. Cztery z ośmiu zbadanych programów nie zawierały żadnych wskaźników realizacji, a w przypadku programu dedykowanego jednostkom SFP jedynym wskaźnikiem była liczba podmiotów, którym planowano udzielić dofinansowania. **Przygotowując programy, Dysponent nie korzystał ze wsparcia wyspecjalizowanych organów publicznych i organizacji pozarządowych, pomimo że nie dysponował danymi pozwalającymi na optymalne zaplanowanie zadań w licznych obszarach aktywności Funduszu wykraczających poza właściwość Ministra Sprawiedliwości (sprawy wewnętrzne, pomoc społeczna, zdrowie).** Zamiast tego przyjął praktykę zamawiania analiz zewnętrznych, które były tworzone w tzw. formule „ręka w rękę”, tj. w znacznej mierze wg sugestii podmiotu Zamawiającego – Dysponenta Funduszu.

<sup>10</sup> Tj. profilowania tematyki projektów na zapobieganie dolegliwym czynom przestępczym, przemocy fizycznej i psychicznej, w tym domowej, przestępstw seksualnych, kradzieży i oszustwa, czy wypadków drogowych wskazywanych, jako najpowszechniejsze przyczyny pokrzywdzenia wśród beneficjentów pomocy ze środków Funduszu.

Opracowane w ten sposób programy nie stanowiły użytecznego źródła informacji dla potencjalnych beneficjentów i jednocześnie zapewniały Dysponentowi możliwość w pełni arbitralnego decydowania o przeznaczeniu środków publicznych. Utrudniały również wydatkowanie środków Funduszu zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W rezultacie, decyzje o sfinansowaniu ze środków Funduszu kluczowych (największych wartościowo) zadań były podejmowane przez Dysponenta w sposób nierzetelny, gdyż nie dysponował on obiektywnymi danymi potwierdzającymi zasadność, skalę i pożądaną formę ich realizacji. Przykładami takich zadań były przede wszystkim:

- **doposażenie w ramach 2455 umów na kwotę 140 802,9 tys. zł<sup>11</sup> Ochotniczych Straży Pożarnych.** Realizację zadania rozpoczęto przed uzgodnieniem z PSP wykazu sprzętu ratowniczego niezbędnego dla OSP do działań dla ratowania życia i zdrowia oraz pomimo niedysponowania danymi na temat faktycznej skali wyjazdów jednostek OSP do wypadków komunikacyjnych (co było wskazywane jako uzasadnienie doposażenia tych podmiotów z Funduszu). **Rozdysponowanie sprzętu zostało dokonane w sposób uznaniowy i nie było skorelowane z danymi dotyczącymi liczby wypadków komunikacyjnych na terenie działalności poszczególnych OSP;**
- **zakupy sprzętu dla placówek opieki zdrowotnej w ramach 121 umów na kwotę 35 204,4 tys. zł.** Wyposażenie zostało przekazane wybranym arbitralnie (w trybie pozanaborowym) podmiotom, bez konsultacji z organami właściwymi do spraw zdrowia, które pozwoliłyby ustalić najpilniejsze potrzeby sprzętowe, a także liczbę i rodzaj placówek medycznych najbardziej potrzebujących wsparcia oraz z pominięciem rzetelnej analizy lokalizacji tych placówek pod kątem skali potrzeb pokrzywdzonych przestępstwem z uwzględnieniem geografii przestępczości;
- **udzielenie dofinansowania w kwocie 37 240 tys. zł na budowę i wyposażenie specjalistycznego ośrodka leczenia osób dorosłych będących ofiarami przestępstw ze szczególnym uwzględnieniem osób przebywających w stanie śpiączki.** Działanie takie zostało zaplanowane do sfinansowania ze środków Funduszu, pomimo niedysponowania przez podmioty publiczne i organizacje pozarządowe danymi<sup>12</sup> dotyczącymi liczby ofiar przestępstw znajdujących się w stanie śpiączki.

**Finansując wskazane powyżej zadania, marginalnie związane z celami Funduszu, Dysponent rezygnował z zaplanowanych pierwotnie działań mających realny wpływ na sytuację ofiar przestępstw oraz przeciwdziałanie przyczynom przestępczości.** Przede wszystkim bez jakiegokolwiek uzasadnienia odstąpił od realizacji zadań dotyczących wybudowania lub

Podjęcie nierzetelnych oraz arbitralnych decyzji o rozdysponowaniu środków Funduszu

Nieuzasadnione odstąpienie od realizacji zadań związanych z prawami osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapobieganiem przestępczości

<sup>11</sup> W tym dwie umowy na kwotę 2170,2 tys. zł zawarte w 2017 r. skutkujące przekazaniem środków w 2018 r.

<sup>12</sup> Nie dysponuje nimi Narodowy Fundusz Zdrowia, Komenda Główna Policji, Dysponent Funduszu, ani beneficjent dotacji.

dostosowania tzw. przyjaznych pokoi przesłuchań dla dzieci<sup>13</sup> oraz zaprojektowania i budowy infrastruktury zwiększającej bezpieczeństwo ruchu drogowego, w szczególności przejść dla pieszych. [str. 34–40]

Nierzetelne  
plany finansowe  
i sprawozdania Funduszu

**Negatywna ocena NIK dotyczyła także sporządzania przez Dysponenta planów oraz prezentowania danych finansowych Funduszu.** W badanym okresie, w planach finansowych (w ujęciu tradycyjnym i w układzie zadaniowym), pomimo formułowanych w tym zakresie wniosków NIK, konsekwentnie ujmowano łączne, przewidywane kwoty kosztów na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz zapobiegania przestępczości. W sprawozdaniach budżetowych przedstawiano z kolei zaniżone koszty (w szczególności w zakresie dotacji przekazanych jednostkom SFP i organizacjom pozarządowym) oraz nieadekwatny stan Funduszu. Wynikało to z wykazania w sprawozdaniach za 2018 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, a także z mających systemowy i powtarzalny charakter opóźnień w rozliczaniu przekazanych środków przez Dysponenta. **W rezultacie, zarówno na etapie opracowywania planów finansowych, jak i sprawozdawania z ich realizacji, sporządzana dokumentacja nie zapewniała odbiorcom rzetelnych i precyzyjnych informacji pozwalających na poznanie stanu Funduszu oraz faktycznej wysokości i struktury jego kosztów.** [str. 40–49]

**3. Kontrola wykazała, że Dysponent Funduszu nie zapewnił wszystkim potencjalnym beneficjentom równoprawnego, transparentnego i opartego na merytorycznych kryteriach ocen, dostępu do środków publicznych. Zarówno w przypadku konkursów ofert dla organizacji pozarządowych, jak i dotacji dla jednostek SFP, decyzje o udzieleniu dofinansowania były podejmowane w sposób uznaniowy i nie były należycie dokumentowane. Ponadto mimo obowiązku prawnego wynikającego z art. 34 ufp, nie były one podawane do publicznej wiadomości.**

Nierzetelne  
przygotowanie  
konkursów ofert

**Szczegółowe badanie 16 otwartych konkursów ofert na powierzenie zadań organizacjom pozarządowym wykazało ich nierzetelne przygotowanie przez Dysponenta.** Ogłoszenia dotyczące dwóch największych pod względem wartości konkursów<sup>14</sup> zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny oraz budzący wątpliwości interpretacyjne oferentów, a w kolejnym ogłoszeniu<sup>15</sup> określono niemożliwy do dotrzymania termin zakończenia

<sup>13</sup> Należy przy tym zauważyć, że budowa przyjaznych pokoi przesłuchań dla dzieci, była jednym z głównych argumentów przedstawionych w uzasadnieniu zmiany kkw i rozszerzenia zakresu działań Funduszu.

<sup>14</sup> Ogłoszenie o LXII otwartym konkursie ofert na lata 2019–2021 z zakresu pomocy pokrzywdzonym dotyczące utworzenia Specjalistycznych Centrów Pomocy dla ofiar przestępstw wymagających rehabilitacji, bądź ofiar przestępstw pozostających w stanie śpiączki, w ramach którego maksymalna pula dofinansowania wyniosła 40 000 tys. zł oraz ogłoszenie o LXXXII otwartym konkursie ofert na lata 2020–2024 dotyczącym utworzenia Specjalistycznych Centrów Wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem (ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży) z maksymalną pulą dofinansowania wynoszącą 50 000 tys. zł.

<sup>15</sup> Ogłoszenie dotyczące IV otwartego konkursu ofert na 2018 r. z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości, w ramach którego przewidziano maksymalną pulę dofinansowania w kwocie 25 000 tys. zł. W ramach konkursu ofertę złożyła jedynie Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, która nie miała w celach statutowych zadań bezpośrednio związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości, ani doświadczenia w realizacji złożonych logistycznie przedsięwzięć stanowiących przedmiot zleconego zadania.

przedsięwzięcia, co negatywnie wpłynęło na jakość i koszty realizacji projektu, a także mogło przyczynić się do braku zainteresowania konkursem ze strony potencjalnych wykonawców. W żadnym z ogłoszeń nie zawarto wymagań pozwalających na rzetelną weryfikację doświadczenia oferentów, a w przypadku konkursów z zakresu przeciwdziałania przestępczości nie określano nawet celów i grup odbiorców zleczanych zadań. Dodatkowo, Dysponent powierzał weryfikację ofert osobom nieposiadającym adekwatnych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, a także nie wyposażył ich w jakiegokolwiek wytyczne, kryteria ocen lub bazy danych, które umożliwiłyby rzetelną ocenę ofert.

**W rezultacie, ocena jakości ofert była dokonywana przez członków komisji konkursowych w sposób dowolny i uznaniowy. Nie wynikała ona z merytorycznych kryteriów, o czym świadczy fakt zidentyfikowania blisko w połowie zbadanych kart ocen istotnych rozbieżności i błędów<sup>16</sup>, które mogły wpłynąć na udzielenie lub też odmowę przyznania dofinansowania poszczególnym organizacjom. Jednocześnie, przebieg prac oraz rekomendacje komisji miały ograniczone znaczenie w związku z podejmowaniem przez Dysponenta nieudokumentowanych, arbitralnych decyzji w sprawie unieważnienia konkursów<sup>17</sup> lub też odmowy przyznania dotacji niektórym podmiotom wskazanym przez komisje konkursowe, pomimo że uzyskały one wysoką ocenę<sup>18</sup>.** [str. 49–63]

Uznaniowość decyzji o przyznaniu dofinansowania organizacjom pozarządowym

**Dyskrecjonalny charakter decyzji Dysponenta w zakresie rozdysponowywania środków publicznych był szczególnie widoczny w przypadku finansowania jednostek SFP, na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu.** Do czasu przyjęcia, w połowie 2019 r., ramowych zasad regulujących tryb pozanaborowy<sup>19</sup> brak było w ogóle obowiązku dokumentowania procesu udzielania w ten sposób dofinansowania. Jednocześnie, wprowadzenie ww. procedury, nie wpłynęło na zapewnienie jawnych oraz merytorycznych ocen zgłaszanych przedsięwzięć. Z łącznej liczby 11 objętych badaniem wniosków rozpatrzonych w tym trybie<sup>20</sup>, aż w ośmiu przypadkach Dysponent nie uzasadnił przyczyn udzielenia jednostkom SFP dofinansowania, w szczególności w trybie pozanaborowym, na łączną kwotę 29 210,4 tys. zł. W przypadku pięciu wniosków nie przedstawiono także ocen merytorycznych projektów,

Dyskrecjonalne udzielanie dofinansowania jednostkom SFP w trybie pozanaborowym

<sup>16</sup> Istotne rozbieżności i błędy merytoryczne zidentyfikowano w przypadku 98 z 206 zbadanych kart oceny merytorycznej.

<sup>17</sup> Z łącznej liczby 86 przeprowadzonych w badanym okresie konkursów ofert z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, Dysponent bez podania uzasadnienia unieważnił osiem konkursów, w ramach których oferenci uzyskali pozytywne rekomendacje komisji konkursowych.

<sup>18</sup> Przeprowadzone badanie próby konkursów wykazało dwa przypadki, w których Dysponent odrębną adnotacją wykreślił ze sporządzonych przez komisje konkursowe protokołów łącznie osiem ofert rekomendowanych do dofinansowania, w tym dwie, które w ocenie komisji konkursowej zasłużyły na najwyższą punktację.

<sup>19</sup> Dokument pod nazwą „Etapy weryfikacji wniosków złożonych w trybie pozanaborowym”, zatwierdzony przez Dyrektora DFS w dniu 17 czerwca 2019 r. Procedura została wdrożona w związku z wnioskiem pokontrolnym NIK, sformułowanym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., dotyczącym przyjęcia regulacji prawnych oraz procedur wewnętrznych zapobiegających możliwości transparentnego i równoprawnego ubiegania się o dofinansowanie ze środków Funduszu Sprawiedliwości, przez wszystkich potencjalnych beneficjentów.

<sup>20</sup> Złożonych zarówno przed, jak i po wejściu w życie ww. procedury.

a pozostałe trzy decyzje o rozdysponowaniu środków publicznych bazowały na niezweryfikowanych danych, których nierzetelność została wykazana w toku kontroli NIK. [str. 63–67]

Nieprzestrzeganie zasady jawności finansów publicznych

W całym badanym okresie Dysponent nie przestrzegał również, wynikającej z art. 33 i 34 ufp, zasady jawności gospodarki pieniężnej państwa. Nie podawał do publicznej wiadomości informacji o kwotach udzielonych dotacji i ich beneficjentach (zarówno w przypadku dotacji przyznanych w wyniku konkursów, jak i w trybie pozanaborowym), a także nie publikował informacji na temat zwiększenia puli środków przeznaczonych pierwotnie na dotacje w ramach danego konkursu ofert. [str. 67–68]

Nietransparentne i uznaniowe rozdysponowywanie środków publicznych przez Dysponenta skutkowało licznymi, opisanymi poniżej przypadkami udzielania dotacji w sposób niecelowy, z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, w tym na zadania niezwiązane z celami Funduszu Sprawiedliwości. Powodowało powierzanie zadań publicznych nieprzygotowanym podmiotom, niedysponującym potencjałem do ich efektywnej realizacji (problem ten dotyczył 12 spośród 35 zbadanych umów na łączną kwotę 59 506 tys. zł), pomimo że o realizację tych samych zadań ubiegali się również wykonawcy, posiadający odpowiednie przygotowanie i wieloletnie doświadczenie. Sprzyjało także powstawaniu mechanizmów korupcjogennych. [str. 68–73]

4. NIK oceniła negatywnie działania Dysponenta w zakresie realizacji umów dotacji na powierzanie zadań Funduszu.

Brak związku zadań finansowanych przez Dysponenta z celami Funduszu Sprawiedliwości

Przedstawiona ocena wynikała w szczególności z regularnego dotowania przedsięwzięć niemających w praktyce żadnego lub mających jedynie marginalny związek z celami Funduszu Sprawiedliwości. Dotyczyła ona zarówno zadań zleczanych przez Dysponenta w ramach wprowadzonego w 2017 r., nowego celu Funduszu, jakim jest przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, jak i działań określanych, jako pomoc pokrzywdzonych przestępstwem.

Negatywna ocena działań Dysponenta z zakresu przeciwdziałania przestępczości

Z łącznej liczby 16 objętych kontrolą umów dotacji mających w założeniu służyć przeciwdziałaniu przestępczości, NIK oceniła, jako niecelowe i niegospodarne 13 umów, w ramach których udzielono dofinansowania na kwotę 63 324 tys. zł. Pierwsza grupa zakwestionowanych przez NIK dotacji (udzielonych w ramach siedmiu umów o wartości 36 398,6 tys. zł) dotyczyła kampanii i inicjatyw edukacyjno-szkoleniowych oraz modernizacji zaplecza sportowo-rekreacyjnego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu. Zrealizowane w ich ramach działania nie służyły w większości przypadków zapobieganiu konkretnym rodzajom przestępstw, a także nie obejmowały działań profilaktycznych ukierunkowanych na grupy społeczne szczególnie zagrożone patologią i demoralizacją. Polegały one natomiast na finansowaniu szerokiego spektrum niepowiązanych logicznie aktywności obejmujących: organizację konferencji dotyczącej m.in. perspektyw współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej; edukację menadżerską lokalnych grup działaczy i urzędników; promowanie kwestii światopoglądowych (w szczególności instytucji małżeństwa i rodziny); działalność edukacyjną i wychowaw-

czą w obszarze problemów okresu dojrzewania<sup>21</sup>. Sfinansowane zadania były oparte na nierzetelnych i niezwyfikowanych przez Dysponenta danych<sup>22</sup> (obejmujących np. domniemany wysoki stan zagrożenia przestępczością na terenie powiatu raciborskiego, który wskazywano, jako uzasadnienie modernizacji zaplecza sportowo-rekreacyjnego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu) lub też dotyczyły przeciwdziałania przestępstwom, które ze względu na ich incydentalny charakter nie były nawet wykazywane w statystykach sądowych<sup>23</sup>. **Pozostałe, zakwestionowane przez NIK umowy dotyczyły projektów określanych przez Dysponenta, jako naukowo-badawcze (sześć zbadanych umów o wartości 26 925,4 tys. zł). Przedsięwzięcia te nie odpowiadały standardom przyjętym dla projektów badawczych i służyły przede wszystkim wspieraniu działalności statutowej realizujących je podmiotów<sup>24</sup>. Polegały one na wytworzeniu dużej liczby niespójnych tematycznie utworów (stanowiących np. analizę przypadkowych treści internetowych i literatury fantastycznej), w przypadku których Dysponent nie potrafił nawet udokumentować sposobu ich wykorzystania.** [str. 66–73, 97–115]

**NIK oceniła pozytywnie fakt utworzenia przez Dysponenta, obejmującej wszystkie powiaty, sieci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Pozytywne efekty budowanej sieci były jednak w znacznej mierze niwelowane poprzez nierzetelną organizację konkursów ofert, które nie zapewniały optymalnego doboru podmiotów świadczących pomoc beneficjentom.** Badanie ośmiu umów dotacji wykazało, że aż w sześciu przypadkach<sup>25</sup> zadania te zostały powierzone organizacjom nieposiadającym adekwatnego przygotowania, w tym podmiotom powołanym bezpośrednio przed ogłoszeniem konkursów, które nie miały żadnego doświadczenia i dopiero w toku realizacji umów budowały swój potencjał kadrowy oraz organizacyjny. **Powyższe miało poważne konsekwencje dla sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem, która w przypadku województwa opolskiego uległa istotnemu pogorszeniu (w związku z nagłym przerwaniem świadczenia pomocy przez Fundację Ex Bono), a nawet stworzyło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia niektórych beneficjentów pomocy z terenu województwa śląskiego.** Ponadto, jak wykazała kontrola, na terenie Radomia i okolicznych miejscowości finansowano ze środków Funduszu pomoc dla osób, które nie były faktycznie pokrzywdzone przestępstwem lub też w sposób, który nie miał żadnego związku z kompensowaniem skutków czynów przestępczych. [str. 78–94]

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu sieci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem

<sup>21</sup> Dotacje udzielone: Fundacji Wyszehradzkiej – na kwotę 1364,4 tys. zł, Fundacji Życie – na kwotę 6031,4 tys. zł, Fundacji Mamy i Taty – na kwotę 1524,1 tys. zł, Fundacji Czyste Serca – na kwotę 939 tys. zł.

<sup>22</sup> Dotacje udzielone: Fundacji Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia – na kwotę 24 122,8 tys. zł oraz Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Raciborzu – na kwotę 1100 tys. zł.

<sup>23</sup> Dotacja udzielona Fundacji Strażnik Pamięci – na kwotę 1316,9 tys. zł.

<sup>24</sup> Beneficjentami umów dotacji były: UKSW, IWS, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Fundacja Mamy i Taty.

<sup>25</sup> Fundacja Ex Bono realizująca dwie umowy dotacji na terenie województwa opolskiego i województwa śląskiego, Stowarzyszenie Patria et Lex, Stowarzyszenie „Hojne Serca” im. Św. Jana Pawła II, Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym, Fundacja Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra.

Finansowanie zadań niezwiązanych z pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem

**W pozostałym zakresie, jak wskazano w pkt 2 syntezy, Dysponent finansował pod pozorem wsparcia pokrzywdzonych przestępstwem bieżącą działalność wybranych arbitralnie jednostek OSP oraz placówek opieki zdrowotnej, a także budowę i wyposażenie ośrodka leczenia osób dorosłych przebywających w stanie śpiączki (2577 umów dotacji na łączną kwotę 213 247,3 tys. zł).** Należy podkreślić, że NIK nie neguje celowości finansowania ze środków publicznych wymienionych powyżej kategorii wydatków oraz dostrzega wagę i istotność zadań, których one dotyczą. Jednocześnie jednak Izba kwestionuje źródło ich finansowania, jakim jest fundusz celowy mający m.in. za zadanie pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, a także uznaniowy charakter decyzji o udzieleniu wsparcia jednostkom OSP<sup>26</sup> i placówkom opieki zdrowotnej<sup>27</sup>. [str. 37–39, 94–95, 132–134]

Pozytywna ocena realizacji zadań Funduszu z zakresu pomocy postpenitencjarnej

**Najmniejsza liczba stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła działalności Funduszu w zakresie pomocy postpenitencjarnej, na którą przyznano w badanym okresie dotacje w łącznej kwocie 24 225,0 tys. zł (4% ogółu środków Funduszu).** Przeprowadzone badanie czterech podmiotów świadczących wsparcie w tym obszarze wykazało, że w większości przypadków zadania były realizowane zgodnie z umowami dotacji. Jednakże jeden ze skontrolowanych podmiotów<sup>28</sup> nie dysponował dokumentacją potwierdzającą faktyczny zakres udzielonego przez niego wsparcia. [str. 74–77]

Brak skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli wykonawców umów finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości

**W przypadku wszystkich trzech obszarów aktywności Funduszu kontrola wykazała natomiast, że Dysponent nie wdrożył skutecznych mechanizmów bieżącego nadzoru nad beneficjentami dotacji.** Ustanowiony w umowach system raportowania nie zapewniał rzetelnych informacji na temat prawidłowości realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu, a ponadto Dysponent nawet z kilkumiesięcznym opóźnieniem reagował na nieprzekazywanie mu wymaganych sprawozdań oraz wyciągów z rachunku bankowego. W ograniczonym stopniu wykorzystywał również dokumentację źródłową (finansowo-księgową oraz rzeczową) potwierdzającą wykonanie zadań i co do zasady, dokonując weryfikacji sprawozdań, opierał się na oświadczeniach beneficjentów dotacji. W rezultacie, nie miał wiedzy na temat istotnych nieprawidłowości zidentyfikowanych przez NIK u poszczególnych beneficjentów Funduszu, a także rozliczył dotacje udzielone podmiotom, które nie dysponowały jakąkolwiek dokumentacją rzeczową potwierdzającą realizację zadań i kwalifikowalność poniesionych wydatków<sup>29</sup>. **Rażącym przykładem nierzetelnego działania Dysponenta był również brak właściwego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Fundację Ex Bono. Pomimo niewywiązania się przez ten podmiot z umowy dotyczącej prowadzenia OPP w Opolu**

<sup>26</sup> W tym obszarze dotacje udzielane były zarówno w trybie naboru wniosków, jak i na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, przy czym w latach 2019–2020 odstąpiono od wyboru wykonawców w trybie naboru wniosków, ograniczając się do trybu § 11.

<sup>27</sup> Wszystkie dotacje dla jednostek służby zdrowia zostały udzielone w trybie pozanaborowym.

<sup>28</sup> Fundacja Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra.

<sup>29</sup> Umowa zawarta z Fundacją Czyste Serca oraz umowa dotycząca pomocy postpenitencjarnej zawarta z Fundacją Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra.



(skutkującego jej przedterminowym rozwiązaniem w czerwcu 2019 r.), Dysponent nie przeprowadził kontroli w miejscu wykonania drugiej realizowanej przez ten podmiot umowy (obejmującej pomoc pokrzywdzonym na terenie województwa śląskiego). Kontrola Fundacji została wszczęta dopiero we wrześniu 2020 r., po przekazaniu przez NIK informacji o niebezpieczeństwie powstania znacznej szkody w mieniu i nie została zakończona do dnia 4 czerwca 2021 r.<sup>30</sup> [str. 115–117]

Ustalenia kontroli wykazały także, że Dysponent nie reagował na problemy systemowe w zakresie gospodarowania środkami Funduszu, takie jak konflikty interesów oraz mechanizmy korupcjogenne, występujące powszechnie w obszarach pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz realizacji tzw. przedsięwzięć naukowo-badawczych. Działalność Dysponenta nie tylko nie służyła ograniczaniu skali takich zdarzeń, ale wręcz wzmacniała te mechanizmy np. poprzez delegowanie pracowników Ministerstwa do wykonywania zadań w ramach wydarzeń finansowanych z dotacji Funduszu, czy też powierzenie nadzoru nad Funduszem Dyrektorowi jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi, która sama w znacznej skali była beneficjentem środków Funduszu Sprawiedliwości. [str. 90–93, 106–108, 118]

Brak przeciwdziałania  
konfliktom interesu  
i powstawaniu  
mechanizmów  
korupcyjnych

**5. Nowelizacja przepisów kkw ustanawiająca nowe cele Funduszu, a także podejmowane przez Dysponenta ad hoc decyzje o rozszerzaniu obszarów jego aktywności<sup>31</sup> skutkowały regularnym, mającym systemowy charakter, naruszaniem przepisów ufp, określających 30-dniowy termin na rozliczanie umów dotacji.** Z łącznej liczby 35 objętych kontrolą umów, z zachowaniem terminu wynikającego z ufp, Dysponent rozliczył tylko pięć dotacji. W przypadku pozostałych umów termin rozliczenia sprawozdań beneficjentów wahał się w przedziale od 30 do 491 dni (umowy z zakresu zapobiegania przestępczości), czy też od 81 do 275 dni (objęte badaniem umowy wieloletnie dotyczące pomocy pokrzywdzonym przestępstwem). Powyższe wypełniało znamiona czynu wymienionego w art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>32</sup>. Skutkowało także wykazywaniem, w całym badanym okresie, w sprawozdawczości budżetowej, a także w ewidencji księgowej zawyżonego stanu Funduszu oraz jego nieprawdziwych (zaniżonych) kosztów, w szczególności w zakresie dotacji przekazywanych jednostkom SFP oraz organizacjom pozarządowym.

Nieterminowe  
rozliczanie umów dotacji  
przez Dysponenta  
Funduszu

Kierownictwo Ministerstwa nie podjęło skutecznych działań mających na celu zapewnienie terminowego rozliczania dotacji, a w szczególności nie zapewniło adekwatnej do skali działalności Funduszu obsady kadrowej komórki organizacyjnej MS realizującej zadania Dysponenta. **Przyjęto natomiast praktykę wszczynania, w stosunku do większości beneficjentów, postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji, która, w ocenie NIK, służyła przede**

<sup>30</sup> Data wpływu zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego do Dysponenta Funduszu.

<sup>31</sup> Np. decyzja o wsparciu OSP, która w 2018 r. spowodowała wzrost liczby obsługiwanych umów dotacji o 881% w porównaniu do roku 2017.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

Finansowanie  
ze środków Funduszu  
kampanii promujących  
działalność Ministra  
Sprawiedliwości

wszystkim obchodzeniu przepisów ufp określających termin rozliczania dotacji. W rezultacie, objęte badaniem postępowania administracyjne prowadzono w sposób przewlekły oraz z naruszeniem wynikającej z kpa zasady pisemności. [str. 118–121]

6. W okresie objętym kontrolą Dysponent zainicjował działania służące promowaniu Funduszu Sprawiedliwości, nawiązujące m.in. do wniosków pokontrolnych NIK, w których wskazano na zasadność zwiększenia rozpoznawalności Funduszu, a także wiedzy potencjalnych beneficjentów na temat dostępnych form pomocy<sup>33</sup>. **Ustalenia kontroli wykazały jednak, że działania Dysponenta w zasadniczy sposób odbiegały od faktycznej treści rekomendacji NIK.** Objęły one szeroki wachlarz, absorbujących dużą część kosztów Funduszu aktywności, począwszy od zlecenia ogólnopolskiej kampanii informacyjnej we wszystkich środkach przekazu; poprzez zakup czasu antenowego u różnych dostawców, a kończąc na nałożonym na poszczególnych beneficjentów (od 2019 r.) obowiązku promowania realizowanych projektów w zatwierdzonych przez Dysponenta kanałach medialnych. **Tematyka tych działań znacząco wykraczała poza budowanie „marki” i rozpoznawalności Funduszu.** W przypadku czterech z 12 objętych badaniem umów, wytworzone w ich ramach audycje i publikacje nie służyły edukowaniu potencjalnych beneficjentów, ale promowaniu działań i koncepcji Ministra Sprawiedliwości, w obszarach takich jak np. relacje Polski z instytucjami Unii Europejskiej, czy też reforma wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie Dysponent nie wykorzystywał dostępnych mu (w ramach pełnienia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego), bezpłatnych mechanizmów informowania beneficjentów o działalności Funduszu. Nie weryfikował bowiem sposobu wywiązywania się przez wykonawców z określonego w umowach dotacji obowiązku informowania właściwych miejscowo sądów, jednostek Prokuratury i Policji o rozpoczęciu działalności na rzecz pokrzywdzonych. [str. 121–128]

Brak ewaluacji  
efektów realizacji  
zadań finansowanych  
ze środków Funduszu

7. W całym badanym okresie Dysponent nie prowadził rzetelnej ewaluacji efektów realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu. Przyjęty „model ewaluacji zadań” w obszarze wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz opuszczających zakłady karne ograniczał się do agregowania danych na temat liczby udzielonych dotacji i ich wysokości, a także liczby miejsc świadczenia pomocy i jej beneficjentów oraz ewentualnie rodzajów oferowanego wsparcia. **Nie zapewniał natomiast pomiaru jakości i efektywności świadczonej pomocy, w tym np. informacji na temat liczby osób, którym w wyniku udziału w kursach zawodowych udało się wejść na rynek pracy, czy też wpływu wydatkowanych środków na ograniczenie powrotności do przestępstwa.** W przypadku zadań mających zapobiegać przestępczości Dysponent ograniczał się z kolei do podawania liczby sfinansowanych konferencji, publikacji, czy też kampanii społecznych, bez jakiegokolwiek odniesienia, w jaki sposób działania te wpłynęły na ograniczenie konkretnych zjawisk i rodzajów przestępczości.

<sup>33</sup> Kontrola nr P/17/038 pt. „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)”.

**Rażącymi przykładami braku monitorowania efektów wydatkowanych środków publicznych było wsparcie udzielone OSP (w łącznej kwocie 140 802,9 tys. zł) oraz kampania społeczna mająca na celu poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, na której realizację przekazano dotację w wysokości 24 122,8 tys. zł.** W sprawozdaniach dotyczących doposażenia OSP Dysponent wskazywał co prawda szczegółowe dane na temat liczby i rodzaju zakupionego sprzętu, jednakże nie przedstawił żadnych informacji odnoszących się do sposobu jego wykorzystania, ani wpływu udzielonego wsparcia na działalność OSP. **Tymczasem, jak wynika z danych uzyskanych przez NIK z Komendy Głównej PSP, w badanym okresie wzrosła liczba dyspozycji OSP do wypadków, w których druhowie nie podjęli interwencji, a ponadto przekazanie kosztownego wyposażenia nie przełożyło się na wzrost aktywności badanych jednostek w obszarze zdarzeń drogowych.** W przypadku akcji dotyczącej niechronionych uczestników ruchu drogowego nie zlecono natomiast żadnych analiz, które pozwoliłyby określić jej faktyczny wpływ na poziom bezpieczeństwa grup docelowych kampanii, tj. dzieci i młodzieży.

**Niedokonywanie ewaluacji efektów zadań finansowanych ze środków publicznych utrudniało Dysponentowi planowanie aktywności Funduszu w kolejnych latach, w tym tworzenie adekwatnej do potrzeb sieci pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. W konsekwencji uniemożliwiało celowe i oszczędne (stosownie do wymogów art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp) wydatkowanie środków publicznych.** [str. 128–135]

## 4. WNIOSKI

Przeprowadzona kontrola wykazała konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu zapewnienie wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości zgodnie z wymogami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Kluczowe znaczenie ma również przywrócenie w przypadku tego Funduszu zasad gospodarki finansowej właściwych dla funduszy celowych – wynikających z art. 29 ufp. W opinii NIK, najważniejsze działania powinny objąć:

Rada Ministrów  
oraz Minister  
Sprawiedliwości  
– Dysponent Funduszu  
Wniosek *de lege ferenda*

**Zainicjowanie prac legislacyjnych na rzecz zmiany przepisów kkw oraz rozporządzenia w sprawie Funduszu, polegającej na ograniczeniu celów Funduszu do dwóch przypisanych mu pierwotnie obszarów zadań, tj. wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem (i kompensowania skutków przestępstw) oraz pomocy postpenitencjarnej.** Działania w tym zakresie są niezbędne w celu zapewnienia warunków realizacji pozostałych wniosków wymienionych poniżej, w tym w szczególności wyeliminowania przypadków niegospodarnego i niecelowego udzielania dotacji oraz przywrócenia zgodności gospodarki finansowej Funduszu z przepisami ufp (w kontekście zasad funkcjonowania funduszy celowych oraz terminów rozliczania dotacji). Zapewniłyby również efektywną alokację środków publicznych w obszarach bezpośredniej pomocy świadczonej pokrzywdzonym przestępstwem i byłym osadzonym oraz stworzyłyby warunki do wzmocnienia nadzoru Dysponenta nad realizacją umów – poprzez skoncentrowanie ograniczonych zasobów ludzkich na określonych kategoriach zadań państwa.

Dysponent Funduszu  
Sprawiedliwości

**1. Uzupełnienie i doprecyzowanie przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu, w tym § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zdanie 2 w celu zapewnienia transparentności i rozliczalności decyzji Dysponenta o powierzaniu realizacji zadań ze środków Funduszu, w tym w szczególności:**

- transparentnego, rozliczalnego i opartego na obiektywnych przesłankach procesu podejmowania decyzji Dysponenta w przedmiocie wdrożenia trybu pozanaborowego, unieważnienia konkursu ofert, odmowy przyznania dotacji podmiotowi wskazanemu przez komisję konkursową;
- publikowania kwot dotacji przyznanych poszczególnym podmiotom wyłonionym w trybach konkurencyjnych (konkurs ofert, nabór wniosków) oraz informacji o podmiotach i kwotach dotacji przyznanych jednostkom SFP wybranym w trybie pozanaborowym.

**2. Ograniczenie stosowania trybu pozanaborowego powierzania realizacji zadań Funduszu jednostkom SFP wyłącznie do udokumentowanych sytuacji, wynikających ze szczególnych okoliczności.**

**3. Wyeliminowanie przypadków udzielania dotacji z Funduszu Sprawiedliwości na realizację zadań niezwiązanych z jego celami.**

- 4. Dostosowanie do posiadanego przez Dysponenta potencjału kadrowego liczby zawieranych nowych umów o powierzenie realizacji zadań Funduszu.** Zdaniem NIK, ograniczenie liczby obsługiwanych umów dotacji powinno wynikać ze zmian legislacyjnych zaproponowanych w przedstawionym powyżej wniosku *de lege ferenda* oraz z działań zmierzających do wyeliminowania przypadków udzielania dotacji na realizację zadań niezwiązanych z celami Funduszu. Pozwoli to na efektywną i terminową realizację zadań publicznych w obszarach bezpośredniego wsparcia udzielanego osobom pokrzywdzonym przestępstwem (i kompensowania skutków przestępstw) oraz pomocy post-penitencjarnej.
- 5. Ograniczenie finansowania zadań ustawowych jednostek SFP do przypadków wyłonionych w oparciu o wszechstronną, rzetelną i transparentną analizę potrzeb i zakładanych rezultatów bezpośrednio związanych z realizacją celów Funduszu.** W przypadku dotacji obejmujących projekty badawcze, NIK wskazuje w szczególności na potrzebę precyzyjnego określania celów, jakim dany projekt ma służyć, już na etapie decyzji o powierzeniu zadania.
- 6. Pilne ukończenie prac związanych z wdrożeniem wewnętrznych procedur przygotowywania treści programów, stanowiących podstawę wydatkowania środków Funduszu.** W szczególności NIK wnosi o wdrożenie obligatoryjnego mechanizmu diagnozy problemów, których te programy dotyczą, uwzględniającego konsultacje z właściwymi organami administracji rządowej, a w zależności od specyfiki planowanych zadań także innymi podmiotami publicznymi lub organizacjami pozarządowymi, dysponującymi specjalistyczną wiedzą i doświadczeniem w danym obszarze.
- 7. Precyzyjne redagowanie ogłoszeń w sprawie otwartych konkursów ofert,** w szczególności zamieszczanie w nich treści jednoznacznie opisujących oczekiwania Dysponenta odnośnie zakresu i specyfiki planowanych do powierzenia zadań oraz wskazywanie najistotniejszych kryteriów oceny ofert.
- 8. Zapewnienie obiektywnej oceny ofert konkursowych,** w szczególności poprzez opracowanie wytycznych oraz narzędzi oceny ofert (np. w zakresie oceny ich kosztorysów), a także wdrożenie systemu szkoleń dla członków komisji konkursowych.
- 9. Wzmocnienie nadzoru Dysponenta nad prawidłowością realizacji powierzanych innym podmiotom zadań Funduszu, w tym zintensyfikowanie kontroli w miejscu wykonania zadań oraz wprowadzenie mechanizmów kontroli wykonania umów dotacji w oparciu o dokumentację rzeczową z realizacji zadań oraz dokumentację finansowo-księgową.** Dokumentacja taka powinna być weryfikowana co najmniej na przyjętej próbie (podobnie, jak to miało miejsce w odniesieniu do próby indywidualnych wniosków o pomoc z zakresu wsparcia pokrzywdzonym przestępstwem), wynikającej z rzetelnie przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

- 10. Zintensyfikowanie działań mających na celu terminowe rozliczanie umów dotacji oraz wyeliminowanie przyczyn przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych.** W opinii NIK, powyższe cele mogłyby zostać osiągnięte w szczególności poprzez intensyfikację prac na rzecz wdrożenia narzędzi teleinformatycznych umożliwiających wymianę informacji i oficjalnej korespondencji między Dysponentem a wykonawcami umów dotacji drogą elektroniczną. Zasadne byłoby również wdrożenie mechanizmów doboru próby dokumentacji rzeczowej do weryfikacji na etapie poprzedzającym złożenie sprawozdania z wykonania umowy, umożliwiających ich przedłożenie przez wykonawcę wraz ze sprawozdaniem (np. dobór dokumentacji dotyczącej wybranych płatności w oparciu o bieżącą analizę wyciągów bankowych, dobór indywidualnych wniosków o pomocy w oparciu o informacje przekazywane w trakcie okresu sprawozdawczego). W omawianym kontekście, istotne znaczenie miałyby również zrealizowanie wymienionych wcześniej wniosków, tj. ograniczenie liczby nowo zawieranych umów dotacji i skoncentrowanie zasobów Dysponenta na efektywnej realizacji pierwotnych zadań Funduszu.
- 11. Wznowienie postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania środków dotacji, w stosunku do wykonawców umów rozliczonych przez Dysponenta, w przypadku których obecna kontrola NIK wykazała nieprawidłowości<sup>34</sup>.**
- 12. Wzmocnienie mechanizmów weryfikacji wydatków ponoszonych w ramach pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem poprzez standaryzację działań osób pierwszego kontaktu lub koordynatorów projektów w ramach ogólnopolskiej sieci pomocy pokrzywdzonym.** W szczególności określenie wytycznych dla osób pierwszego kontaktu dotyczących oceny uprawdopodobnienia pokrzywdzenia przestępstwem w przypadkach braku dokumentacji potwierdzającej tę okoliczność oraz wprowadzenie mechanizmu okresowych szkoleń dla osób pełniących takie funkcje.
- 13. Określenie precyzyjnych zasad dopuszczalności podzlecenia przez podmioty, którym powierzono wykonanie zadań Funduszu realizacji tych zadań innym podmiotom, w szczególności komercyjnym.**
- 14. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów oraz mechanizmów korupcyjnych w toku podejmowania decyzji o zlecaniu zadań oraz wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości.** Rozwiązania te powinny w szczególności pozwolić na wyeliminowanie przypadków uznaniowego i nietransparentnego decydowania o rozdysponowaniu środków Funduszu. Powinny także przeciwdziałać:

<sup>34</sup> W dniach 17 maja oraz 9 lipca 2021 r. NIK przekazała Dysponentowi Funduszu Sprawiedliwości kopie prawomocnych wystąpień pokontrolnych skierowanych do wszystkich objętych kontrolą beneficjentów umów dotacji.

- powierzaniu zadań związanych z nadzorem i rozliczaniem wydatków Funduszu osobom, które przed zatrudnieniem w MS były zaangażowane w realizację przedsięwzięć finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości;
- zlecaniu osobom zatrudnionym lub oddelegowanym do MS jakichkolwiek (nawet nieodpłatnych) funkcji w ramach projektów finansowanych ze środków Funduszu;
- łączeniu funkcji wykonawczych i nadzorczych, a także powstawaniu współzależności (np. o charakterze finansowym lub rodzinnym) w ramach jednej umowy (np. osoba pierwszego kontaktu i ekspert udzielający pomocy w ramach sieci pomocy);
- wykonywaniu wykluczających się zadań w ramach poszczególnych umów, w szczególności w obszarze projektów badawczych.

**15. Ograniczenie aktywności w obszarze promocji Funduszu do upowszechniania wiedzy o dostępnych formach pomocy bezpośredniej dla beneficjentów i wyeliminowanie przypadków promowania ze środków Funduszu działalności Ministra Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Sprawiedliwości niezwiązanej bezpośrednio z funkcjonowaniem Funduszu.**

**16. Wdrożenie skutecznych mechanizmów ewaluacji zadań finansowanych ze środków Funduszu,** zapewniających Dysponentowi wiedzę na temat faktycznych efektów zleczanych działań oraz umożliwiających planowanie aktywności Funduszu w kolejnych latach.

**17.** Wdrożenie skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych zapewniających poprawę ściągalności należności Funduszu.

**18.** Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością sporządzanych sprawozdań budżetowych z wykonania planu finansowego Funduszu, w tym poprzez prowadzenie rzetelnej analizy kont, na których ewidencjonowane są wszystkie operacje gospodarcze.

**19.** Wdrożenie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej zapobiegających zaciąganiu zobowiązań wykraczających poza plan finansowy Funduszu.

**Przekazanie Dysponentowi Funduszu korekt sprawozdań z realizacji projektów,** zawierających wskazanie prawidłowych kwot wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez wykonawców, tj. wydatków, pomniejszonych o kwoty wykazane w wystąpieniach pokontrolnych NIK, które powinny zostać uznane za koszty niekwalifikowalne. Dotyczy to w szczególności wydatków, które nie były niezbędne do realizacji zadań lub zostały poniesione niegodnie z postanowieniami umów dotacji (IWS, Fundacja Wyszehradzka, Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, Fundacja „Centrum Pomocy Pokrzywdzonym”, Fundacja Ex Bono, Stowarzyszenie „Hojne Serca” im. Św. Jana Pawła II, Fundacja Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra, Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji „Mateusz”).

Wykonawcy zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości

#### Geneza Funduszu Sprawiedliwości

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu art. 29 ufp, którego zadania zostały określone w art. 43 ustawy Kodeks karny wykonawczy. Dysponentem Funduszu jest Minister Sprawiedliwości.

**W początkowym etapie funkcjonowania (od chwili powołania z dniem 1 stycznia 2012 r.<sup>35</sup>) zasadniczymi celami Funduszu było kompenso-  
wanie ofiarom oraz ich bliskim skutków przestępstw, a także świad-  
czenie pomocy sprawcom takich czynów, która miała służyć ich lepszej  
adaptacji w społeczeństwie, po odbyciu zasądzonej kary. Środki Fundu-  
szu były przeznaczane na realizację następujących zadań:**

- **pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem** oraz członkom ich rodzin (w tym m.in. pomoc medyczną, psychologiczną, prawną, materialną) – udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku. W kwietniu 2015 r.<sup>36</sup> katalog celów objętych finansowaniem został rozszerzony o pomoc udzielaną osobom najbliższym osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także pomoc prawną i psychologiczną dla świadków przestępstw (oraz osób im najbliższych);
- **pomoc postpenitencjarną** dla osób pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członków ich rodzin – udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną lub przez określone jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych;
- działalność podejmowaną lub powierzaną przez Dysponenta Funduszu, mającą na celu **wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej** (m.in. promowanie przedsięwzięć służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz skutecznej readaptacji skazanych, pokrywanie kosztów szkoleń, organizowanie badań naukowych dotyczących sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz osób skazanych).

**Wymienione powyżej zadania były finansowane z odrębnych grup przychodów Funduszu, które stanowiły przede wszystkim nawiązki oraz świadczenia pieniężne orzekane przez sądy od sprawców czynów karalnych (przeznaczone na pomoc pokrzywdzonym) oraz potrącenia z wynagrodzeń za pracę skazanych (przeznaczone na pomoc postpenitencjarną).**

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227). Poprzednio, w latach 1997–2011, na podstawie art. 43 kkw, funkcjonował Fundusz pomocy postpenitencjarnej, którego działalność była ukierunkowana na wspieranie osób pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzin. W wyjątkowych wypadkach ze środków tego Funduszu możliwe było również udzielanie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21).



Działalność mająca na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy była finansowana z orzekanych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych, przy czym koszty te nie mogły przekraczać 20% osiągniętych z tego źródła przychodów<sup>37</sup>.

**Zasadnicza zmiana uwarunkowań prawnych funkcjonowania Funduszu nastąpiła w związku z wejściem w życie, w dniu 12 sierpnia 2017 r., nowelizacji art. 43 kkw<sup>38</sup>, a następnie, 20 września 2017 r., nowego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu.** Wprowadzone zmiany dotyczyły w szczególności:

Rozszerzenie katalogu zadań oraz grupy podmiotów finansowanych ze środków Funduszu

- **ustanowienia nowego celu Funduszu, jakim jest „przeciwdziałanie przestępczości”** (art. 43 § 2 kkw), przy czym zastosowana w przepisach kkw oraz rozporządzenia w sprawie Funduszu terminologia była niejednorodna i nieprecyzyjna. Obejmowała ona: „przeciwdziałanie przestępczości”, „zapobieganie przestępczości”, „wykrywanie i zapobieganie przestępczości”, „przeciwdziałanie przemocy i przestępczości”, „przeciwdziałanie przyczynom przestępczości”, „podejmowanie badań naukowych i prac rozwojowych (...) dotyczących przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania”. Brak było również legalnych definicji wskazanych powyżej terminów;
- **znaczącego rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do korzystania ze wsparcia Funduszu, w tym przede wszystkim w grupie jednostek SFP**, którym przyznano możliwość uzyskiwania dofinansowania ustawowych zadań, związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości, jak również likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem;
- **rozszerzenia listy zadań, które mogą być wspierane ze środków Funduszu** m.in. poprzez dopuszczenie możliwości finansowania robót budowlanych (w tym przygotowania do realizacji tych robót), zakupu urządzeń i wyposażenia (np. środków transportu), zakupu wartości niematerialnych i prawnych, promocji systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej. **Zakres działań podlegających finansowaniu został określony w przepisach kkw (art. 44 § 8 pkt 4) oraz w rozporządzeniu w sprawie Funduszu (§ 36–43) w formie katalogów otwartych;**
- wprowadzenia do stosowania skróconej nazwy Funduszu, której brzmienie zostało zbliżone do nazwy organu będącego jego Dysponentem – tj. Ministra Sprawiedliwości.

**Istotne modyfikacje dotyczyły także systemu finansowania poszczególnych obszarów aktywności Funduszu.** Wydatki związane ze wsparciem osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz pomocą postpenitencjarną,

Zmiana modelu finansowania zadań Funduszu

<sup>37</sup> Pozostałe przychody, wymienione w art. 43 § 7 pkt 4 i 5 kkw, tj. spadki, zapisy i darowizny oraz dotacje, zbiórki i inne źródła mogły być przeznaczane na finansowanie wszystkich trzech obszarów działalności Funduszu. Zasady finansowania poszczególnych zadań Funduszu były określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. poz. 1544).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452).

w założeniu, w dalszym ciągu miały być finansowane z przypisanych do nich źródeł przychodów (odpowiednio nawiązek oraz potrąceń z wynagrodzeń skazanych). Jednocześnie jednak, wprowadzono możliwość finansowania nowych zadań Funduszu obejmujących m.in. przeciwdziałanie przestępczości oraz wspieranie bieżącej działalności jednostek SFP ze wszystkich jego przychodów. Zniesiono również limit 20% przychodów z tytułu nawiązek, które można było przeznaczać na wsparcie oraz rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. **Oznaczało to przyznanie Dysponentowi uprawnień do rozdysponowywania środków Funduszu, niezależnie od źródła pochodzenia finansujących je przychodów.**

Dysponent uzasadniał opisane powyżej zmiany dążeniem do zwiększenia efektywności wydatkowania środków Funduszu, które od wielu lat, w znacznej części, zalegały niewykorzystywane na rachunku bankowym (co miało szczególne znaczenie w obliczu odnotowywanego od 2015 r. dynamicznego wzrostu przychodów). W tym kontekście wskazywał na zasadność rozszerzenia działalności prewencyjnej Funduszu, a także wsparcia udzielanego jednostkom SFP na realizację zadań związanych m.in. z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych organów prowadzących postępowania karne, czy też utworzeniem tzw. „przyjaznych pokoi przesłuchań”<sup>39</sup> w jednostkach organów ścigania i w sądach<sup>40</sup>. Odwoływał się również do wniosków z wcześniejszych kontroli NIK, w których wskazywano konieczność zwiększenia wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz zintensyfikowania działań informujących potencjalnych beneficjentów o możliwości uzyskania pomocy.

Brak zamkniętego katalogu zadań podlegających finansowaniu z Funduszu

**W praktyce, wprowadzone w 2017 r. zmiany legislacyjne skutkowały utworzeniem otwartego, nieograniczonego katalogu przedsięwzięć, które w świetle obowiązujących przepisów mogą być finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości.** Dodatkowo, Dysponent w całym badanym okresie stosował rozszerzającą wykładnię przepisów kkw, która, w jego ocenie, uprawniała go do finansowania zakupów sprzętu, który podlegał wykorzystaniu w ramach bieżącej działalności dotowanych podmiotów, niezależnie od ich faktycznego zaangażowania na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem (np. zakup wyposażenia dla OSP). **Z kolei w przypadku działalności określonej, jako „przeciwdziałanie przestępczości” konsekwentnie wskazywał na możliwość wspierania każdej pozytywnej, w jego ocenie, zmiany społecznej, gospodarczej, czy też technicznej, która tylko potencjalnie mogłaby wpłynąć na zapobieganie czynom o charakterze przestępczym (np. sfinansowanie ze środków Funduszu w 2020 r. wyposażenia przeciwpożarowego i antywłamaniowego dwóch obiektów sakralnych, co miało**

<sup>39</sup> Specjalne pomieszczenia przeznaczone w szczególności do przesłuchiwanie małoletnich lub ofiar przestępstwa zgwałcenia, wyposażone w sposób przeciwdziałający wtórnej wiktymizacji ofiar oraz zapewniające brak styczności osoby przesłuchiwanej z oskarżonymi, zatrzymanymi lub pokrzywdzonymi innymi przestępstwami.

<sup>40</sup> Zob. m.in. uzasadnienie do poselskiego projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491 z 12 kwietnia 2017 r. – Sejm VIII kadencji) oraz uzasadnienie do projektu rozporządzenia w sprawie Funduszu z 2017 r. <https://legislacja.gov.pl/docs//517/12301452/12451639/12451640/dokument302755.pdf> [dostęp: 22.04.2021 r.].

**m.in. przeciwdziałać ich podpaleniu lub dewastacji<sup>41</sup>**). W ocenie Dysponenta, wszystkie dotowane przez niego zadania (wsparcie dla ofiar przestępstw, pomoc postpenitencjarna, przeciwdziałanie przestępczości oraz działania informacyjno-edukacyjne) tworzyły kompleksowy „system ochrony przed przestępczością i jej skutkami”, co uzasadniało różnorodność dokonywanych wydatków i brak ich bezpośredniego powiązania z poszczególnymi celami Funduszu<sup>42</sup>.

**Brak precyzyjnego, normatywnego określenia zadań Funduszu oraz stanowisko Dysponenta dotyczące możliwości dowolnego kształtowania jego kosztów pozostawały w rażącej sprzeczności z nadrzędną zasadą, wynikającą z art. 29 ufp, zgodnie z którą fundusze celowe służą wykonywaniu wyodrębnionych (konkretnych i wąsko określonych) zadań państwowych.** Tymczasem, w przypadku Funduszu Sprawiedliwości, zamiast realizacji specyficznych (suplementarnych wobec budżetu państwa) funkcji, w badanym okresie, wspierano szeroką gamę działań<sup>43</sup> wchodzących w zakres kompetencji innych organów państwa i finansowanych z różnych części budżetowych. Były to w szczególności zadania:

- ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wyznań religijnych, Komendanta Głównego Policji;
- ministra właściwego do spraw rodziny, pracy i zabezpieczenia społecznego, ośrodków pomocy społecznej;
- ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz kultury fizycznej;
- ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania;
- ministra właściwego do spraw zdrowia, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia;
- ministrów właściwych do spraw informatyzacji i transportu.

**Działania zlecane przez Dysponenta pokrywały się również z zadaniami finansowanymi z innych funduszy celowych oraz programów rządowych. Przykłady takich zadań przedstawiono w zestawieniu poniżej:**

Brak zgodności z zasadami funkcjonowania funduszy celowych, wynikającymi z ustawy o finansach publicznych

Dublowanie zadań finansowanych z innych funduszy celowych oraz programów rządowych

<sup>41</sup> Umowa dotacji z dnia 26 maja 2020 r. nr DFS-III.7211.479.2019 zawarta z Gminą Józefów oraz umowa z dnia 12 października 2020 r. nr DFS-III.7211.502.2020 z Gminą Radecznica. W obu przypadkach dofinansowanie zostało udzielone w trybie pozanaborowym.

<sup>42</sup> Tego rodzaju argumentacja została m.in. przedstawiona w opracowanym w DFS „Raportie półrocznym, Podsumowaniu realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości w ramach Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym na lata 2019–2024 za I półrocze 2020 roku”.

<sup>43</sup> Opisanych szczegółowo w pkt 5.4. informacji o wynikach kontroli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Zestawienie zadań zleczanych w badanym okresie przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości oraz wskazywanych w jego dokumentach programowych, pokrywających się z działaniami finansowanymi ze środków innych funduszy celowych i programów rządowych

Lp.	oznaczenie funduszu celowego (programu rządowego)	podstawa prawna utworzenia funduszu/programu	zakres działań finansowanych z danego funduszu celowego (programu rządowego)	przykładowe zadania zlecone przez Dysponenta lub planowane do sfinansowania, w badanym okresie, ze środków Funduszu Sprawiedliwości*
1	2	3	4	5
fundusze celowe				
1.	<b>Fundusz Wsparcia Straży Pożarnej</b>	art. 19e–19l ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.)	pokrywanie wydatków inwestycyjnych i modernizacyjnych, zakupy sprzętu i wyposażenia	nabycie samochodów ratowniczo-gaśniczych, quadów i wyposażenia dla jednostek OSP
2.	<b>Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej</b>	art. 86 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2094, ze zm.)	remonty i dofinansowanie inwestycji w obiektach sportowych, rozwijanie sportu wśród dzieci i młodzieży	sfinansowanie modernizacji zaplecza sportowo-rekreacyjnego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu oraz prowadzonych przez ten podmiot zajęć sportowych
3.	<b>Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów</b>	art. 13 <sup>3</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.)	upowszechnianie kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży	
4.	<b>Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego</b>	art. 88a ustawy o grach hazardowych	rozwój instytucjonalny organizacji pozarządowych	szkolenia dla przedstawicieli wybranych organizacji pozarządowych przeprowadzone w ramach objętych kontrolą tzw. projektów badawczych oraz szkolenia menedżerskie m.in. dla pracowników organizacji pozarządowych w ramach umowy z Fundacją Życie
5.	<b>Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego</b>	art. 27ab ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.)	wzrost kompetencji organizacji pożytku publicznego, w szczególności poprzez podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności osób działających w tych organizacjach	
6.	<b>Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg</b>	art. 3–5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm.)	poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, w tym w obszarze przejść dla pieszych	kampania informacyjna dotycząca niechronionych uczestników ruchu drogowego zlecona w 2018 r. oraz zaplanowane w tym samym roku zadanie dotyczące budowy infrastruktury zwiększającej bezpieczeństwo ruchu drogowego, w szczególności przejść dla pieszych

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	oznaczenie funduszu celowego (programu rządowego)	podstawa prawna utworzenia funduszu/programu	zakres działań finansowanych z danego funduszu celowego (programu rządowego)	przykładowe zadania zlecone przez Dysponenta lub planowane do sfinansowania, w badanym okresie, ze środków Funduszu Sprawiedliwości*
1	2	3	4	5
programy rządowe				
1.	<b>Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniejszej im. Władysława Stasiaka” na lata 2018–2020</b>	uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. (M.P. poz. 167) wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.	wspieranie działań na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych, w tym: budowy bezpiecznych przejść dla pieszych, przeciwdziałania zjawiskom patologii oraz ochrony dzieci i młodzieży, edukacji dla bezpieczeństwa	m.in. objęte kontrolą akcje informacyjno-edukacyjne
2.	<b>Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020</b>	uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. (M.P. poz. 1069), wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.	ograniczanie przestępczości gospodarczej	ogłoszenie w 2018 r. dwóch konkursów ofert dotyczących przeprowadzenia kompleksowej kampanii informacyjnej, mającej na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości gospodarczej
3.	<b>Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020</b>	uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 445), wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.	zwiększenie skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności poprzez: zintensyfikowanie działań profilaktycznych, zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie, zwiększenie skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług	objęte kontrolą akcje informacyjno-edukacyjne oraz tzw. projekty badawcze, działalność sieci pomocy pokrzywdzonym przestępstwem

\* Poszczególne zadania zostały szczegółowo opisane w pkt 5.4. informacji o wynikach kontroli.

**W ocenie NIK, brak precyzyjnego określenia celów oraz dublowanie w szerokim zakresie działań i wydatków innych organów publicznych oznaczały, że w badanym okresie Fundusz Sprawiedliwości stracił w praktyce charakter funduszu celowego.**

**Brak ograniczeń w dysponowaniu środkami publicznymi dotyczył nie tylko zakresu realizowanych zadań, ale również mechanizmów wyboru podmiotów będących beneficjentami środków Funduszu.**

**W przypadku jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, art. 43 § 9 kkw nakładał obowiązek powierzania tym podmiotom zadań w trybie otwartego konkursu ofert. Procedury konkursowe zostały opisane w przepisach rozporządzenia w sprawie Funduszu, w których określono w szczególności: obligatoryjne i fakultatywne elementy**

Dyskrecjonalne i nietransparentne rozdysponowywanie środków w ramach konkursów ofert

ogłoszenia o konkursie; wymogi dotyczące oferty; terminy i warunki składania ofert; zasady powołania i działania komisji konkursowej; zasady oceny ofert. **Jednocześnie jednak w przepisach rozporządzenia zawarto dyskrecjonalne uprawnienia Dysponenta do podejmowania decyzji w przedmiocie wyników konkursów, i tak:**

- zgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia Dysponent mógł unieważnić konkurs ofert z przyczyn innych, niż brak wpływu jakiejkolwiek oferty albo odrzucenie wszystkich ofert. Nie wskazano przy tym, jakie są następstwa takiej decyzji, tj., czy konkurs podlega ponownemu ogłoszeniu, czy też Dysponent samodzielnie decyduje o rozdysponowaniu środków;
- na podstawie § 22 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia Dysponent miał prawo odmówić przyznania dotacji lub zmienić kwotę dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową.

**Przepisy rozporządzania nie zobowiązywały Dysponenta do uzasadniania przesłanek podejmowanych przez niego decyzji w zakresie modyfikacji wyników konkursów, ani ich dokumentowania.** Nie zapewniały również oferentom możliwości zapoznania się z treścią ocen merytorycznych<sup>44</sup> i złożenia odwołania od dokonanej oceny.

Przeprowadzona kontrola potwierdziła regularne korzystanie przez Dysponenta z opisanych powyżej uprawnień oraz brak dokumentowania motywów, jakimi się on kierował przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu, bądź odmowie sfinansowania zadań proponowanych przez potencjalnych beneficjentów<sup>45</sup>. **Przeciżyło to w praktyce istocie otwartych konkursów ofert, skoro ich wyniki były w sposób uznaniowy i nietransparentny modyfikowane przez Dysponenta oraz osoby działające w jego imieniu.**

Arbitralność decyzji  
Dysponenta o przyznaniu  
dofinansowania  
jednostkom SFP

**Arbitralny charakter decyzji o udzieleniu dofinansowania ze środków Funduszu był jeszcze bardziej widoczny w przypadku wsparcia udzielanego przez Dysponenta jednostkom SFP.**

**W rozporządzeniu w sprawie Funduszu zdefiniowano dwa tryby powierzania realizacji zadań tej grupie podmiotów, tj. nabór wniosków (tryb podstawowy) oraz stosowany w szczególnych okolicznościach tzw. tryb pozanaborowy (wynikający z § 11 rozporządzenia)<sup>46</sup>. Obie procedury zostały uregulowane w sposób ogólny oraz zapewniający Dysponentowi możliwość uznaniowego i nietransparentnego wyboru beneficjentów dotacji. W przypadku naboru wniosków, w roz-**

<sup>44</sup> W wyniku badania próby dokumentacji konkursowej, NIK stwierdziła, że trzy podmioty wystąpiły do Dysponenta Funduszu o udostępnienie ocen merytorycznych złożonych przez siebie ofert (jeden z podmiotów występował z takim wnioskiem każdorazowo w przypadku złożenia ofert konkursowych, tj. siedmiokrotnie), natomiast Dysponent przekazał karty oceny merytorycznej tylko w jednym z ww. przypadków.

<sup>45</sup> Poszczególne przypadki takich działań stwierdzone w zbadanej próbie konkursów i naborów opisano szczegółowo w pkt 5.3. informacji o wynikach kontroli.

<sup>46</sup> Szczególny charakter trybu pozanaborowego znajduje potwierdzenie w systematyce przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu (dział II), z której wynika, że podstawowym sposobem (trybem) powierzania realizacji zadań jednostkom SFP jest nabór wniosków. Było to także wskazywane przez Ministra Sprawiedliwości, który w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia podał, że podpisanie umów w tym trybie będzie dopuszczalne „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”.

porządku przedstawiono poszczególne elementy tej procedury (sposób ogłoszenia naboru; wymogi odnośnie treści ogłoszenia, wniosku i umowy z wykonawcą). Nie określono natomiast szczegółowych zasad i trybu weryfikacji wniosków<sup>47</sup>, ani zasad dokumentowania tych czynności. Brak było również obowiązku uzasadniania decyzji Dysponenta w przedmiocie akceptacji wniosków o dofinansowanie poszczególnych przedsięwzięć.

W przypadku trybu pozanaborowego regulacje rozporządzenia ograniczały się do wskazania ogólnych przesłanek jego zastosowania (zaistnienie uzasadnionego przypadku) oraz przedmiotu wniosku, który mógł dotyczyć zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków. W rozporządzeniu nie określono szczegółowych zasad dotyczących postępowania Dysponenta w przedmiocie wszczęcia lub prowadzenia tego trybu, a ponadto, **do czasu przyjęcia w połowie 2019 r., ramowych zasad regulujących tryb pozanaborowy<sup>48</sup> brak było w ogóle obowiązku dokumentowania procesu udzielania w ten sposób dofinansowania.**

**Kontrola wykazała natomiast, że w całym badanym okresie Dysponent nadużywał szczególnego trybu udzielania dofinansowania jednostkom SFP, określonego w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. W praktyce, wbrew wnioskowi z kolejnych kontroli NIK<sup>49</sup>, a także niezgodnie z zakupionymi przez Ministerstwo opiniami prawnymi<sup>50</sup> Dysponent wykorzystywał tryb pozanaborowy, jako podstawowy sposób transferowania środków Funduszu do podmiotów publicznych. W okresie od stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. aż 59,6% łącznej wartości dofinansowania dla jednostek SFP zostało udzielone na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu<sup>51</sup>. Tryb ten był wyłącznym sposo-**

Nadużywanie przez Dysponenta szczególnego trybu pozanaborowego finansowania jednostek SFP

<sup>47</sup> Wskazano jedynie elementy wniosku podlegające weryfikacji.

<sup>48</sup> Dokument pod nazwą „Etapy weryfikacji wniosków złożonych w trybie pozanaborowym”, zatwierdzony przez Dyrektora DFS w dniu 17 czerwca 2019 r. Procedura została wdrożona w związku z wnioskiem pokontrolnym NIK, sformułowanym po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., dotyczącym przyjęcia regulacji prawnych oraz procedur wewnętrznych zapewniających możliwość transparentnego i równoprawnego ubiegania się o dofinansowanie ze środków Funduszu Sprawiedliwości, przez wszystkich potencjalnych beneficjentów. W dokumencie określono podstawowe zasady postępowania w związku ze złożonym w tym trybie wnioskiem oraz formularz wniosku. Zasady te obejmowały: obowiązek rejestracji wpływających wniosków, etapowej weryfikacji wniosków pod kątem wymogów formalnych (wraz z określeniem elementów podlegających weryfikacji) i oceny merytorycznej (bez określenia zakresu tej oceny), a także obowiązek udokumentowania „ostatecznej weryfikacji” w protokole weryfikacji wniosku (ograniczony wyłącznie do wniosków objętych pozytywną decyzją Dysponenta).

<sup>49</sup> Zob. m.in. Uchwała Nr 46/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., str. 19–20.

<sup>50</sup> Opinia prawna z dnia 23 lipca 2019 r. w sprawie interpretacji § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Autor opinii wskazał m.in., że tryb ten „nie może być traktowany jako zwykły, stosowany co do zasady, tryb powierzania zadań Funduszu (...) ocena, jak i uznanie Dysponenta Funduszu decydującego o możliwości zawarcia umowy w trybie § 11 Rozporządzenia nie mogą mieć też charakteru dowolnego ani arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo wywiedzione i umotywowane w uzasadnieniu podjęcia decyzji (w sensie psychologicznym) o zawarciu umowy, tak aby wywód i argumentacja prawna mogły podlegać wnikliwej analizie organu lub sądu nadzorującego lub kontrolującego działania Dysponenta Funduszu”.

<sup>51</sup> Dane dotyczące umów dotacji zawartych z jednostkami SFP, skutkujących płatnościami w okresie od 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.

bem przyznawania dotacji dla jednostek SFP we wszystkich obszarach poza dotacjami dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na doposażenie OSP<sup>52</sup> (w szczególności w obszarze wsparcia placówek opieki zdrowotnej) oraz był regularnie stosowany przy udzielaniu dofinansowania przedsięwzięć określanych przez Dysponenta, jako projekty naukowo-badawcze. Ustalenia kontroli dokonane na próbie 11 umów dotacji zawartych na podstawie wniosków złożonych w trybie pozanaborowym wykazały, że przedmiotem weryfikacji wniosków nie było zaistnienie okoliczności uzasadniających zastosowanie odstępstwa od podstawowego trybu naboru wniosków. Dysponent nie wyjaśnił również, jakie szczególne okoliczności spowodowały konieczność zawarcia w trybie pozanaborowym ośmiu z 11 zbadanych umów<sup>53</sup>.

W udzielanych w toku kontroli wyjaśnieniach Dysponent nie negował dyskrejonálního charakteru decyzji o udzielaniu dofinansowania ze środków Funduszu oraz argumentował że „(...) każdorazowo decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu dotacji na realizację zadań objętych wnioskiem jest uznaniową decyzją Dysponenta Funduszu”. Odnosząc się natomiast do § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu wskazywał wprost, że konstrukcja tego przepisu miała na celu zapewnienie elastyczności działań Dysponenta, wobec czego uwzględnienie „(...) szeregu szczegółowych warunków realizacji tego trybu lub określenie równie biurokratycznych procedur udzielania dotacji potencjalnie niesie za sobą ryzyko utraty ratio legis ww. rozporządzenia poprzez utratę elastyczności działań (...)”.

**W ocenie NIK, postulowana przez Dysponenta „elastyczność” w wydatkowaniu środków funduszu celowego pozostawała w rażącej sprzeczności z nadrzędnymi regułami wynikającymi z art. 33–34 oraz art. 44 ust. 3 ufp, nakładającymi obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób jawny (transparentny) oraz z zachowaniem zasad celowości i efektywności. Dowolność w podejmowaniu decyzji oraz brak jawności postępowania sprzyjały również powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.**

Brak zasobów kadrowych, zapewniających skuteczny nadzór Dysponenta nad wydatkowaniem środków Funduszu

**Dodatkowym czynnikiem zwiększającym ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych był brak zasobów, które zapewniałyby Dysponentowi możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad wydatkowaniem środków Funduszu oraz realizacją zadań beneficjentów dotacji.** Wprawdzie, w czerwcu 2018 r., w Ministerstwie powołano odrębną komórkę organizacyjną obsługującą zadania Dysponenta – Departament Funduszu Sprawiedliwości (dalej: DFS)<sup>54</sup>, jednak nie została ona wyposażona w odpowiednią liczbę pracowników i zatrudniano w niej osoby

<sup>52</sup> Z kolei w tym obszarze dotacje udzielane były zarówno w trybie naboru wniosków, jak i na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, przy czym w latach 2019–2020 odstąpiono od wyboru wykonawców w trybie naboru wniosków, ograniczając się do trybu § 11.

<sup>53</sup> Szczegółowo opisano w pkt 5.3. informacji o wynikach kontroli.

<sup>54</sup> Wcześniej zadania te realizowały Departament Spraw Rodzinnych i Nietletnich (w zakresie pomocy pokrzywdzonym i przeciwdziałania przestępczości) oraz Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji (w zakresie pomocy postpenitencjarnej).



bez doświadczenia zawodowego<sup>55</sup>. Stan kadrowy DFS na dzień 30 czerwca 2020 r. wynosił 40 etatów, (faktyczne zatrudnienie wyniosło 34 osoby<sup>56</sup>) i nie został skorelowany z „lawinowym” wzrostem liczby obsługiwanych umów dotacji, która w samym 2018 r. zwiększyła się prawie o 900% (2365 umów wobec 241 zawartych przez Dysponenta w 2017 r.).

**NIK szczególnie negatywnie oceniła fakt niepodjęcia przez Kierownictwo Ministerstwa działań mających na celu zbudowanie efektywnych struktur obsługi Dysponenta Funduszu, pomimo posiadania precyzyjnej wiedzy na temat krytycznej sytuacji kadrowej DFS.** Informacje w tym zakresie pochodziły z kolejnych kontroli NIK<sup>57</sup>, a także od Dyrektora DFS, który bezpośrednio wskazywał na brak możliwości rzetelnej i zgodnej z przepisami realizacji zadań, w tym opóźnienia w rozliczaniu umów dotacji<sup>58</sup>. Kierownictwo Ministerstwa, nie tylko nie zaakceptowało wniosków kadrowych DFS, ale w dalszym ciągu konsekwentnie rozszerzało obszary aktywności Funduszu o nowe zadania (np. wsparcie placówek opieki zdrowotnej).

**W rezultacie, Minister nie dysponował potencjałem kadrowym i merytorycznym pozwalającym na rzetelne planowanie, kontrolowanie oraz rozliczanie wydatków, których wartość w poszczególnych latach wynosiła ponad 350 mln zł.** Sprzyjało to nadużyciom ze strony wykonawców umów dotacji oraz bezpośrednio wpływało na powstanie nieprawidłowości wymienionych w kolejnych rozdziałach informacji o wynikach kontroli (m.in. nierzetelne przeprowadzenie 15 konkursów ofert oraz nieterminowe rozliczanie dotacji). Uwzględniając dodatkowo bardzo wysoką fluktuację kadrową w DFS<sup>59</sup> (wynoszącą w badanym okresie nawet 90%) NIK zdefiniowała ryzyko dalszego obniżania jakości zadań realizowanych przez tę komórkę organizacyjną, m.in. w związku z koniecznością prowadzenia permanentnego procesu przygotowania nowych pracowników do wykonywania zadań, w warunkach dużego obciążenia pracą.

<sup>55</sup> Opisano szczegółowo w pkt 5.3. informacji o wynikach kontroli, w oparciu o wyniki badania próby pracowników dokonujących w badanym okresie ocen merytorycznych ofert konkursowych.

<sup>56</sup> Co stanowiło wzrost w stosunku do stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. odpowiednio o dziewięć etatów (wzrost o 29%) i 15 osób (wzrost o 79%) oraz na dzień 30 czerwca 2019 r. odpowiednio o 9,5 etatu (wzrost o 31%) i 7,5 osób (wzrost o 28%).

<sup>57</sup> Nieprawidłowości i wnioski pokontrolne w tym obszarze sformułowano m.in. po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.

<sup>58</sup> W uzasadnieniu do wniosków kadrowych kierowanych do Dyrektora Generalnego MS oraz Podsekretarza Stanu nadzorującego Fundusz Sprawiedliwości Dyrektor DFS podkreślał znaczne obciążenie pracowników Departamentu, wynikające w szczególności z dużej liczby zawieranych umów i obowiązków związanych z ich rozliczeniem, a także z obsługi konkursów i oceny ofert. Zaznaczył, że „obecne trudności w dochowaniu terminów ustawowych są wynikiem zbyt niskiego zatrudnienia i zbyt dużej liczby dodatkowych obowiązków związanych z realizacją innych zadań (...)”, wskazując na wciąż pozostające w fazie rozliczenia sprawozdania z realizacji zadań za 2018 r. i 2019 r. Zauważył przy tym „ciągłe rosnącą liczbę ogłaszanych konkursów wieloletnich (...) oraz planowane dalsze wsparcie jednostek sektora finansów publicznych (gmin, powiatów, szpitali) świadczących pomoc pokrzywdzonym w wypadkach drogowych, co zwiastuje poważniejsze trudności w terminowym załatwianiu spraw”.

<sup>59</sup> W okresie od 30 czerwca 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. 26 pracowników odeszło z DFS, a przyjęto 38 osób. W trakcie kontroli NIK (od 10 czerwca 2020 r. do 30 listopada 2020 r.) zmiany kadrowe objęły pięciu odchodzących i sześciu przychodzących pracowników.

## 5.2. Planowanie zadań oraz przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu

### 5.2.1. Planowanie zadań Funduszu Sprawiedliwości

**NIK oceniła negatywnie działania Dysponenta w zakresie planowania zadań finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.**

W badanym okresie, Dysponent, realizując obowiązek wynikający z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu ogłosił osiem programów<sup>60</sup> stanowiących podstawę wydatkowania środków, we wszystkich trzech obszarach aktywności Funduszu Sprawiedliwości (z tego: trzy dotyczące pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym<sup>61</sup>; dwa odnoszące się do przeciwdziałania przestępczości<sup>62</sup> oraz trzy z zakresu pomocy postpenitencjarnej<sup>63</sup>). Wszystkie programy, zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzenia zostały ogłoszone w BIP, a ich treść odpowiadała minimalnym wymogom, określonym w § 2 ust. 2 tego aktu prawnego – zawierały one informację na temat: rodzaju realizowanych zadań, środków przeznaczonych na finansowanie programu, ramowych warunków realizacji zadań.

**W zatwierdzonym w dniu 24 października 2018 r. „Programie pomocy pokrzywdzonym” przedstawiono podstawowe założenia odnoszące się do tworzonej przez Dysponenta sieci pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, opartej na ośrodkach okręgowych (w obszarach właściwości sądów okręgowych) wraz z przyporządkowanymi im lokalnymi punktami pomocy (we wszystkich powiatach), a także przyjęto formułę finansowania tej sieci w ramach konkursów wieloletnich. W „Programie postpenitencjarnym na lata 2020–2022” wskazano z kolei liczbę planowanych docelowo (33) ośrodków pomocy postpenitencjarnej, która miała być powiązana z liczbą osadzonych oraz jednostek penitencjarnych na terenie poszczególnych (15) Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej.**

Nierzetelne przygotowanie programów na realizację zadań Funduszu

**Szczegółowe badanie treści poszczególnych programów wykazało ich nierzetelne przygotowanie przez Dysponenta. Dokumenty te nie odpowiadały standardom przyjętym dla programów na powierzanie realizacji zadań ze środków publicznych<sup>64</sup> oraz w praktyce ograniczały się do powielania treści przepisów kkw oraz rozporządzenia w sprawie Funduszu, dotyczących podstaw prawnych ogłaszanych programów oraz katalogu zadań możliwych do sfinansowania<sup>65</sup> (uzupełnianych ewen-**

<sup>60</sup> Z czego cztery zostały zaktualizowane, tj. wydłużono terminy ich realizacji oraz podwyższono kwoty przewidywanego dofinansowania.

<sup>61</sup> „Program I”, „Program pomocy pokrzywdzonym na lata 2019–2021” (zaktualizowany na lata 2019–2024), „Program ochrony”.

<sup>62</sup> „Program II”, „Program przeciwdziałania przestępczości na lata 2019–2023” (zaktualizowany na lata 2019–2025).

<sup>63</sup> „Program postpenitencjarny na 2018 r.”, „Program postpenitencjarny na 2019 r.”, „Program postpenitencjarny na lata 2020–2022”.

<sup>64</sup> Zob. m.in. Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka” na lata 2018–2020 oraz wymagania dotyczące treści takich dokumentów określone w art. 17 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).

<sup>65</sup> Tj. §§ 36, 37, 39, 42 oraz 43 rozporządzenia w sprawie Funduszu.

tualnie o wskazanie planowanych beneficjentów pomocy, np. OSP oraz ZOZy). Objętość poszczególnych programów wynosiła zaledwie od jednej do ośmiu stron tekstu.

W poszczególnych, zatwierdzonych programach, stanowiących podstawę wydatkowania środków funduszu celowego nie określano natomiast założonych celów ich realizacji, tj. konkretnych problemów, które Dysponent zamierzał rozwiązać powierzając realizację zadań ze środków publicznych. **Nie przedstawiano także, lub czyniono to w sposób bardzo ogólny, diagnozy sytuacji oraz faktycznych potrzeb beneficjentów w obszarach planowanej alokacji środków Funduszu<sup>66</sup>. W szczególności, planując budowę sieci pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, Dysponent nie uwzględnił dostępnych danych o skali i lokalnym zróżnicowaniu potrzeb w tym zakresie (w celu optymalnego zlokalizowania ośrodków), a w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości nie wykorzystywał danych o zróżnicowaniu i geografii przestępczości do diagnozowania problemów i określania kierunków pożądanej interwencji<sup>67</sup>. Cztery z ośmiu zbadanych programów nie zawierały żadnych wskaźników realizacji<sup>68</sup>, a w przypadku „Programu ochrony”, na którego realizację zamierzano wydatkować 120 000 tys. zł, jedynym wskaźnikiem była liczba podmiotów, którym planowano udzielić wsparcia. Ponadto, w programach wskazywano tylko łączną kwotę, jaką Dysponent zamierzał przeznaczyć na ich realizację w danym roku, bez podziału na priorytety, tryb przyznawania dotacji oraz bez uzasadnienia.**

**Kontrola wykazała również, że na etapie przygotowania poszczególnych programów nie były przeprowadzane konsultacje z właściwymi podmiotami publicznymi oraz organizacjami pozarządowymi dysponującymi specjalistyczną wiedzą w obszarach planowanej aktywności Funduszu. W szczególności nie uzgodniono:**

- zasięgu terytorialnego i zakresu realizowanych zadań (form pomocy) dla tworzonej od 2019 r. sieci pomocy osobom pokrzywdzonym z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>69</sup> oraz z jednostkami samorządu terytorialnego specjalizującymi się w pomocy społecznej;
- programów z obszaru przeciwdziałania przestępczości z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, czy Komendantem Głównym Policji;
- „Programu postpenitencjarnego na 2018 r.” z jednostkami więziennictwa, czy kuratorami sądowymi;

Brak określania celów wydatków publicznych oraz szczegółowych warunków realizacji zadań

Brak konsultowania treści programów z właściwymi organami publicznymi oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi

<sup>66</sup> W „Programie przeciwdziałania przestępczości” Dysponent przedstawił zaledwie kilka ogólnie sformułowanych akapitów oceny sytuacji (podobnie w innych programach wieloletnich), a takiej, nawet ograniczonej, oceny zabrakło w „Programie ochrony”.

<sup>67</sup> Tj. profilowania tematyki projektów na zapobieganie dolegliwym czynom przestępczym, przemocy fizycznej i psychicznej, w tym domowej, przestępstw seksualnych, kradzieży i oszustwa, czy wypadków drogowych, wskazywanych jako najpowszechniejsze przyczyny pokrzywdzenia wśród beneficjentów pomocy ze środków Funduszu.

<sup>68</sup> Wszystkie (trzy) programy na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości w 2018 r. oraz „Program przeciwdziałania przestępczości”.

<sup>69</sup> Od września 2020 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

- katalogu wyposażenia medycznego, które mogłoby zostać sfinansowane ze środków Funduszu z Ministrem Zdrowia oraz Prezesem Narodowego Funduszu Zdrowia (jedynym dokumentem potwierdzającym konsultacje w tym obszarze była jednorazowa wymiana korespondencji e-mail z szeregowym pracownikiem Ministerstwa Zdrowia).

Z kolei nieliczne, uzyskiwane wskazówki, dotyczące optymalizacji wydatkowania środków Funduszu (np. postulat PSP w zakresie sfinansowania szkoleń druhów OSP z zakresu pierwszej pomocy oraz rekomendacja Ministerstwa Zdrowia odnośnie wsparcia jednostek ratownictwa medycznego) nie zostały uwzględnione przez Dysponenta.

**W całym badanym okresie Dysponent wykazał przeprowadzenie tylko trzech spotkań konsultacyjnych z przedstawicielami organizacji pozarządowych, a ponadto spotkania te (m.in. ze względu na ograniczony zasięg i poruszaną w ich toku tematykę) pozostawały bez wpływu na kształtowanie polityki programowej Funduszu.**

Dysponent podnosił, że brak jest obowiązku prawnego konsultowania programów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami publicznymi, czy też korzystania ze wzorów innych programów resortowych. **Wskazywał (analogicznie, jak w sprawie nadużywania pozanaborowego trybu udzielania dofinansowania) na zasadność elastycznego kształtowania wydatków Funduszu.** Odwoływał się również do zamawianych analiz zewnętrznych<sup>70</sup>, które, jak sam przyznawał, były tworzone w tzw. formule „ręka w rękę”, tj. w znacznej mierze wg sugestii podmiotu zamawiającego – Dysponenta Funduszu.

Zdaniem NIK, brak obowiązku prawnego nie może być uzasadnieniem nieprzeprowadzania systemowych konsultacji z wyspecjalizowanymi podmiotami publicznymi i organizacjami pozarządowymi. Należy podkreślić, że w związku z rozszerzeniem od 2017 r. katalogu zadań Funduszu<sup>71</sup> działania Dysponenta wkraczały bezpośrednio w obszary, za które odpowiadają inne organy państwa, właściwe do spraw zdrowia, polityki społecznej, spraw wewnętrznych, edukacji, a nawet informatyzacji, czy transportu. **Powyższe oznacza, że Dysponent nie mając kompetencji i doświadczenia niezbędnego do optymalnego zaplanowania zadań państwowych w ww. obszarach, powinien był korzystać ze wsparcia podmiotów dysponujących specjalistyczną wiedzą oraz niezbędnymi danymi. Programy opracowane bez tego rodzaju danych, nie stanowiły użytecznego źródła informacji dla potencjalnych beneficjentów, ale w zamian zapewniały Dysponentowi możliwość w pełni arbitralnego decydowania o przeznaczeniu środków publicznych.** Uniemożliwiało to jednak wydatkowanie

<sup>70</sup> W październiku 2018 r. Dyrektor DFS zawarł z zewnętrzną firmą audytorską umowę, której przedmiotem była w szczególności: inwentaryzacja dotychczasowych działań Funduszu Sprawiedliwości w celu optymalizacji pracy nad przyszłymi programami, opracowanie strategii funkcjonowania Funduszu w kontekście realizacji konkursów wieloletnich oraz opracowanie opinii prawnej dotyczącej przeprowadzania takich konkursów. W lutym 2019 r. Dyrektor DFS zawarł z innym podmiotem umowę na opracowanie rekomendacji dla przeprowadzenia konkursów dla sektora organizacji pozarządowych na podstawie „Programu przeciwdziałania przestępczości”.

<sup>71</sup> Opisano szczegółowo w pkt 5.1. informacji o wynikach kontroli.

środków Funduszu zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

**Rażącym przykładem potwierdzającym nierzetelne planowanie było podjęcie decyzji o sfinansowaniu ze środków Funduszu kluczowych (największych wartościowo) zadań, pomimo niedysponowania przez MS obiektywnymi danymi potwierdzającymi zasadność, skalę i pożądaną formę realizacji tych zadań publicznych, i tak:**

Nierzetelne planowanie zadań publicznych finansowanych ze środków Funduszu

- Decyzja o sfinansowaniu wyposażenia OSP (a w konsekwencji nabór pilotażowy w Małopolsce i nabory wniosków w czterech kolejnych województwach) została podjęta przez Kierownictwo MS, na podstawie ogólnego opisu w priorytecie III „Programu I”<sup>72</sup>, **kilka miesięcy przed uzgodnieniem z PSP wykazu sprzętu ratowniczego niezbędnego dla OSP do działań dla ratowania życia i zdrowia**. Decyzję podjęto, pomimo że wśród zadań ustawowych OSP brak było obowiązków związanych z pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem<sup>73</sup>. Uzasadniano ją faktem, że druhowie OSP często są pierwszą służbą niosącą pomoc ofiarom wypadków drogowych (co uznano za tożsame z udzielaniem pomocy pokrzywdzonym przestępstwem). **Dysponent nie posiadał jednak danych potwierdzających faktyczną skalę wyjazdów jednostek OSP do wypadków komunikacyjnych** (oraz ile z nich nastąpiło w wyniku przestępstwa) i nie przedstawił ich w „Programie ochrony”. Tymczasem, jak wynika z danych uzyskanych przez NIK z Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP<sup>74</sup>, działania związane z wypadkami drogowymi stanowiły mniej, niż 10% ogółu interwencji OSP. Ponadto, badanie aktywności 86 z 90 jednostek OSP wyposażonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości w samochody ratowniczo-gaśnicze i specjalistyczne wykazało, że w badanym okresie 13 jednostek nie zostało ani razu zadysponowanych do wypadku, a kolejnych 25, nie więcej niż pięciokrotnie. Stwierdzono również, że rozdysponowanie sprzętu dla poszczególnych jednostek OSP nie było skorelowane z danymi dotyczącymi liczby wypadków.

**Należy podkreślić, że zadanie dotyczące wyposażenia OSP, w znacznym stopniu zdominowało w badanym okresie aktywność Dysponenta (w związku z jego dużą wartością oraz koniecznością obsługi ponad dwóch tysięcy umów dotacji)**. Łączna kwota umów zawartych w latach 2018–2020<sup>75</sup> na wsparcie OSP wyniosła 138 632,7 tys. zł i stanowiła ona 49,3% wartości dotacji przekazanych z Funduszu na pomoc osobom pokrzywdzonym, świadkom i ich najbliższym, a w 2018 r. stanowiła nawet 80,3% wartości dotacji w tym obszarze. **Powyższe środki nie stanowiły**

<sup>72</sup> Zadanie 2. priorytetu III B „nabycie wyposażenia i urządzeń ratownictwa, niezbędnego do udzielenia pomocy poszkodowanym bezpośrednio na miejscu przestępstwa”.

<sup>73</sup> Art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U z 2021 r. poz. 869).

<sup>74</sup> Szczegółowo opisanych na str. 132–134 informacji o wynikach kontroli.

<sup>75</sup> Do 30 czerwca 2020 r.

**jednak w praktyce bezpośredniej pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, lecz wsparcie jednostek samorządu terytorialnego, których ustawowym obowiązkiem było finansowanie OSP.** Ponadto, jak wykazują dane PSP, zakres aktywności jednostek OSP jedynie w ograniczonym stopniu obejmował ratowanie życia i zdrowia ofiar przestępstw.

- **W zatwierdzonym w sierpniu 2019 r. „Programie ochrony”, w którym Dysponent przewidział doposażenie ZOZów nie przedstawiono żadnych danych dotyczących wyposażenia medycznego, które mogłoby zostać sfinansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości, ani liczby i rodzaju placówek medycznych najbardziej potrzebujących wsparcia.** Nie przeprowadzono również uzgodnień z organami właściwymi do spraw zdrowia, w celu zaplanowania optymalnego wykorzystania środków publicznych w tym obszarze. Tymczasem, jak wykazały wyniki kontroli NIK w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. św. Rafała w Czerwonej Górze, który otrzymał z Funduszu środki w wysokości 3483,4 tys. zł<sup>76</sup>, dotacja ta została udzielona w oparciu o nierzetelnie sporządzony wniosek (zawierający nieprawdziwe dane na temat liczby ofiar wypadków komunikacyjnych na obszarze działania Szpitala). Ponadto zakupiony ze środków dotacji sprzęt tylko w marginalnym stopniu był wykorzystywany na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem. Łączna wartość środków przekazanych w badanym okresie na doposażenie podmiotów ochrony zdrowia wyniosła 35 204,4 tys. zł (121 umów dotacji).
- Dysponent zaplanował w „Programie pomocy pokrzywdzonym” uzupełnienie tworzonej sieci pomocy m.in. o specjalistyczny ośrodek pomocy pokrzywdzonym w śpiączce i z ciężkimi urazami mózgu powstałymi na skutek przestępstw pobicia oraz w ruchu drogowym. **W programie nie zawarto jednak danych dotyczących liczby ofiar przestępstw znajdujących się w stanie śpiączki, a tym samym nie określono skali problemu, który miał zostać rozwiązany poprzez wydatkowanie znacznych środków publicznych.** Tymczasem, jak wykazała kontrola umowy na budowę ośrodka<sup>77</sup>, dane takie nie były gromadzone przez podmioty publiczne w Polsce<sup>78</sup> oraz nie dysponował nimi Beneficjent dotacji. Ponadto zgodnie z obowiązującymi przepisami, jedynymi kryteriami decydującymi o udzieleniu pomocy w budowanym ze środków dotacji ośrodku będą kryteria medyczne i prowadząca go Fundacja nie będzie w stanie zagwarantować, czy i w jakim stopniu przyczyni się on do poprawy sytuacji ofiar przestępstw. Należy zatem ocenić, że związek tego zadania z celami Funduszu Sprawiedliwości jest bardzo ograniczony i niemożliwy do zwymiarowania.

**NIK podkreśla, że nie neguje celowości wydatków na zakup wyposażenia dla OSP, placówek opieki zdrowotnej oraz budowę ośrodka dla osób w śpiączce. Dostrzegając wagę i istotność tych zadań, kwe-**

<sup>76</sup> Opisano w pkt 5.4.4. informacji o wynikach kontroli oraz w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 listopada 2020 r. (znak: LKI.410.006.01.2020) skierowanym do Dyrektora Szpitala.

<sup>77</sup> Opisano w pkt 5.4.3. informacji o wynikach kontroli oraz w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 listopada 2020 r. (znak: KPB.410.002.02.2020) skierowanym do Prezes Zarządu Fundacji Ewy Błaszczuk „Akogo?”.

<sup>78</sup> Nie prowadzi ich ani Narodowy Fundusz Zdrowia, ani Komenda Główna Policji.

stionuje jednak ich źródło finansowania, jakim jest fundusz celowy mający za zadanie pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz niewynikające z obiektywnych danych decyzje Dysponenta o uwzględnieniu poszczególnych zadań w programach, lub rezygnacji z ich realizacji.

Ustalono bowiem, że wykorzystując środki na opisane powyżej zadania, marginalnie związane z celami Funduszu, Dysponent bez uzasadnienia rezygnował z zadań mających realny wpływ na sytuację ofiar przestępstw oraz przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. Dysponent nie zrealizował trzech priorytetów i zadań ujętych w dokumentach programów na 2018 r., tj.:

- **priorytetu (IIIA „Programu I”), który zakładał wybudowanie lub dostosowanie i wyposażenie tzw. przyjaznych pokoi przesłuchań** (w tym przeznaczonych do przesłuchiwanie dzieci). W październiku 2017 r. Dysponent ogłosił przeprowadzenie I naboru wniosków na wybudowanie lub dostosowanie przyjaznych pokoi przesłuchań, który został skierowany do wszystkich sądów w kraju<sup>79</sup>. Decyzją działającego z upoważnienia Dysponenta, ówczesnego Dyrektora DSRiN Mikołaja Pawlaka, nie został zaakceptowany żaden ze złożonych wniosków<sup>80</sup>, jak wyjaśnił: „z uwagi na zapewnienie bieżącej obsługi realizowanych projektów, w tym m.in. naboru wniosków na doposażenie ochotniczych straży pożarnych” oraz niewielkie zainteresowanie ze strony sądów<sup>81</sup>;
- **zadania polegającego na nabyciu środków transportu – ambulansów drogowych do transportu osób pokrzywdzonych przestępstwem** (zadanie 1. w priorytecie IIIB „Programu I”). Nabór na to zadanie nie został ogłoszony. Odstąpienie od jego realizacji Zastępca Dyrektora DFS uzasadniła także koniecznością obsługi dużej liczby (ponad 2000) umów na doposażenie OSP;
- **priorytetu dotyczącego zaprojektowania i budowy infrastruktury zwiększającej bezpieczeństwo ruchu drogowego, w szczególności przejść dla pieszych** (priorytet II w „Programie II”). Nabór wniosków na realizację zadania nie został ogłoszony, pomimo że jego realizację uzasadniały dane Policji<sup>82</sup>. Dysponent wyjaśnił, że stało się tak z „uwagi na krótki okres czasu oraz złożoność przedmiotu realizacji zadania. Zastępca Dyrektora DFS ponownie wskazała, że z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe (...) i konieczność zapewnienia ciągłości realizacji procesu doposażenia OSP (...) nie podjęto decyzji o realizacji tego naboru”.

Nieuzasadnione odstępowanie od realizacji zadań związanych z prawami osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapobieganiem przestępczości

<sup>79</sup> Nabór nie został skierowany do prokuratur, co także przewidywał „Program I”.

<sup>80</sup> Wnioski złożyło sześć sądów rejonowych.

<sup>81</sup> Niewielkie zainteresowanie ze strony potencjalnych beneficjentów mogło również wynikać z krótkiego terminu realizacji zadania. Zgodnie z ogłoszeniem wnioski przyjmowano do 31 października 2017 r., a realizacja zadań miała zakończyć się do końca roku.

<sup>82</sup> Wg raportów rocznych Biura Ruchu Drogowego KGP w roku poprzedzającym ogłoszenie „Programu II”, tj. 2016 r. na przejściach dla pieszych doszło do 4319 wypadków, w których zginęły 264 osoby, a 4324 zostały ranne. W 2017 r. było to odpowiednio: 4322 wypadki z 267 ofiarami śmiertelnymi oraz 4309 rannych. Dane dotyczyły pieszych, ale też np. rowerzystów, za: <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html> [dostęp: 29.04.2021 r.].

Należy podkreślić, że „zapewnienie finansowania potrzeb związanych z tworzeniem, modernizacją oraz wyposażaniem tzw. przyjaznych pokoi przesłuchań w jednostkach organów ścigania i w sądach oraz wydzielenie w sądach pomieszczeń dla świadków, jak również odrębnych pomieszczeń dla pokrzywdzonych” było kluczowym argumentem wskazywanym przez ustawodawcę<sup>83</sup> oraz przez Ministra Sprawiedliwości<sup>84</sup>, jako uzasadnienie wprowadzonej w 2017 r. nowelizacji przepisów kkw oraz rozporządzenia w sprawie Funduszu umożliwiających finansowanie ustawowych zadań jednostek SFP<sup>85</sup>. Podstawę ogłoszonego naboru wniosków na wyposażanie przyjaznych pokoi przesłuchań stanowiły m.in. dane pozyskane z sądów apelacyjnych<sup>86</sup> oraz sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, pn. „wzmacnianie ochrony osób dotkniętych przemocą w rodzinie w toku postępowania karnego poprzez przesłuchiwanie dzieci w przyjaznych pokojach przesłuchań oraz tworzenie odpowiednich warunków do przesłuchiwania dorosłych dotkniętych przemocą w rodzinie”. **Fundamentalne znaczenie warunków, w których przeprowadzane są przesłuchania osób małoletnich oraz postulat standaryzacji wykorzystywanych w tym celu pomieszczeń zostały również przedstawione w sfinansowanym ze środków Funduszu Sprawiedliwości raporcie pt. „Praktyka przesłuchiwanie dzieci w Polsce (2020)”<sup>87</sup>. Odstąpienie od realizacji tego zadania, m.in. w związku z prowadzonym doposażeniem OSP, nie znajduje zatem, zdaniem NIK, merytorycznego uzasadnienia. Decyzja ta oznaczała rezygnację z działań realnie wpływających na poprawę sytuacji małoletnich ofiar przestępstw, która to grupa bez wątpienia wymaga szczególnej ochrony.**

### 5.2.2. Przygotowanie i wykonanie planów finansowych Funduszu Sprawiedliwości

NIK ustaliła, że sporządzane przez Dysponenta plany finansowe Funduszu oraz sprawozdania z ich realizacji nie zapewniały odbiorcom tych dokumentów rzetelnych informacji pozwalających na poznanie stanu Funduszu oraz faktycznej wysokości i struktury jego kosztów.

<sup>83</sup> Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491 z 12 kwietnia 2017 r. – Sejm VIII kadencji).

<sup>84</sup> <https://legislacja.gov.pl/docs//517/12301452/12451639/12451640/dokument302755.pdf> [dostęp: 20.10.2020 r.].

<sup>85</sup> W uzasadnieniu projektu rozporządzenia Minister wskazał także inne, uzasadnione celami Funduszu, możliwości dofinansowania jednostek SFP, np. wsparcie dla jednostek Policji, czy innych służb w sprzęt specjalistyczny oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników organów prowadzących postępowania karne w zakresie postępowania z pokrzywdzonymi i świadkami, co zapewnić miało synergię działań organizacji pozarządowych oraz instytucji państwowych w obszarze pomocy pokrzywdzonym. Poza dotacją udzieloną w 2017 r. CBA, tego rodzaju wsparcie nie było dotychczas udzielane.

<sup>86</sup> W kontrolowanym okresie liczba przyjaznych pokoi przesłuchań w sądach nie wzrosła i wynosiła: w sądach rejonowych w 2018 r. – 267, 2019 r. – 268, w I poł. 2020 r. – 268, a w sądach okręgowych odpowiednio: 26, 28, 26. Dane wg sprawozdań Ms-S5 w sprawach karnych i wykroczeniowych.

<sup>87</sup> Raport z dnia 30 listopada 2020 r. opracowany przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę: <https://fdds.pl/co-robimy/raporty-z-badan/2020/praktyka-przesluchiwanie-dzieci-w-polsce-2020.html> [dostęp: 6.05.2021 r.].



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą, plany finansowe Funduszu były opracowywane w szczególności pozwalającej na wyodrębnienie kosztów pomocy postpenitencjarnej, a także łącznej kwoty wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz kosztów nowego zadania Funduszu w zakresie przeciwdziałania przestępczości. Odrębnie wykazywano również koszty dodatkowego zadania nałożonego na Dysponenta na podstawie tzw. ustaw okołobudżetowych<sup>88</sup>, dotyczącego finansowania „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”.

**Opisany powyżej sposób prezentowania danych (łącznie ujmowanie kosztów z zakresu pomocy pokrzywdzonym i przeciwdziałania przestępczości), był zgodny z przepisami § 47 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Funduszu, ale w znacznym stopniu ograniczał transparentność dokumentacji planistycznej. Sporządzane plany finansowe nie dostarczały informacji na temat kwot kosztów zaplanowanych na realizację poszczególnych zadań Funduszu i tym samym zapewniały Dysponentowi możliwość „elastycznego” i uznaniowego kształtowania wydatków w ramach dwóch najbardziej „kosztochłonnych” celów Funduszu. Skutki takiego stanu rzeczy były szczególnie widoczne w 2018 r., kiedy to pierwotne zadania Funduszu w obszarach pomocy postpenitencjarnej i kompensowania skutków przestępstw zostały faktycznie zmarginalizowane poprzez przeznaczenie większości środków na działania zlecane w ramach nowo wprowadzonego celu dotyczącego zapobiegania przestępczości. Wartość dotacji przekazanych na realizację tych zadań (w szczególności szeroko pojęte działania informacyjno-edukacyjne) wyniosła w 2018 r. 61 218,7 tys. zł, podczas gdy kwoty dotacji przekazanych podmiotom bezpośrednio wspierającym pokrzywdzonych przestępstwem oraz świadczącym pomoc postpenitencjarną wyniosły odpowiednio 25 332,0 tys. zł<sup>89</sup> oraz 2434,6 tys. zł.**

Dostrzegając zasadność wprowadzenia rozwiązań zwiększających transparentność i precyzję planu finansowego Funduszu, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK wniosowała o „wprowadzenie korekt w planie Funduszu Sprawiedliwości w układzie zadaniowym, polegających na wyodrębnieniu działania odnoszącego się do zapobiegania przestępczości oraz określeniu mierników pozwalających na efektywne monitorowanie poszczególnych zadań finansowanych ze środków Funduszu”.

**Przeprowadzona kontrola wykazała, że ww. wniosek nie został zrealizowany, a plany finansowe Funduszu na 2019 oraz 2020 r. w układzie zadaniowym (analogicznie jak plany w ujęciu tradycyjnym) nadal były sporządzane w podziale na dwa działania, tj. 18.5.3.2. „Pomoc postpenitencjarna” oraz 18.7.2.6. „Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem**

Brak wyodrębnienia w planach finansowych Funduszu kosztów zadań związanych z zapobieganiem przestępczości

Brak transparentności i odpowiedniej szczegółowości planu finansowego Funduszu

Brak realizacji wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego wyodrębnienia kosztów przeciwdziałania przestępczości

<sup>88</sup> Art. 19 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. z 2017 r. poz. 2371), art. 14 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2019 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2435, ze zm.), art. 13 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. z 2020 poz. 278).

<sup>89</sup> Dysponent wskazywał, że w 2018 r., w ramach pomocy pokrzywdzonym przestępstwem zawarto również 2 205 umów dotacji, na podstawie których przekazano 107 019,8 tys. zł na doposażenie OSP, jednak jak wskazano już wcześniej, działania te nie były bezpośrednio związane z tym celem Funduszu.

**i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie**". Ponadto pomimo uwag NIK wyrażanych w wyniku wcześniejszych kontroli wykonania budżetu państwa, w dalszym ciągu nie określono miernika pozwalającego na efektywne monitorowanie tych działań. Jedynym miernikiem realizacji zadań Dysponenta w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przemocy była „liczba dotacji celowych udzielonych organizacjom pozarządowym na świadczenie bezpłatnej pomocy ze środków Funduszu Sprawiedliwości w części dot. Pomocy Pokrzywdzonym”.

Dysponent informował, że prowadzone są prace mające na celu wdrożenie systemu informatycznego, który zapewni możliwość wyodrębnienia w planie w układzie zadaniowym kosztów poszczególnych zadań Funduszu oraz ustalenie ich mierników. Nie potrafił jednak określić nawet przybliżonych ram czasowych realizacji wniosku pokontrolnego NIK. Wskazywał również, że nie ma obowiązku wyodrębnienia działania dotyczącego przeciwdziałania przestępczości w planie finansowym, ponieważ podział na dwa zadania wynika z obowiązujących przepisów.

**Opisana powyżej zwłoka w realizacji wniosku pokontrolnego Izby skutkowałą brakiem możliwości skutecznego monitorowania efektów zadań finansowanych ze środków publicznych<sup>90</sup>. Zdaniem NIK należy także podkreślić, że zasady gospodarki finansowej Funduszu (w tym stopień szczegółowości planów finansowych) zostały określone w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Sprawiedliwości, w związku z czym, ponosi on odpowiedzialność za utrzymywanie stanu prawnego dopuszczającego tworzenie nieprecyzyjnych i nietransparentnych planów finansowych.**

### Wykonanie planu przychodów Funduszu

Przychody Funduszu Sprawiedliwości w 2018 r. wyniosły łącznie 325 371,1 tys. zł i pochodziły głównie z wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (297 327,5 tys. zł), wpłat z tytułu potrąceń z wynagrodzeń skazanych (22 446,1 tys. zł), odsetek od środków na rachunku bankowym oraz od dotacji zwróconych po terminie (łącznie 2654 tys. zł).

W 2019 r. przychody Funduszu wzrosły o 12,9% – do kwoty 367 336,2 tys. zł i pochodziły przede wszystkim z wpłat z tytułu nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (310 617,8 tys. zł), potrąceń z wynagrodzeń skazanych (24 499,9 tys. zł), odsetek od środków na rachunku bankowym oraz od dotacji zwróconych po terminie (łącznie 2275,1 tys. zł).

W I półroczu 2020 r. przychody Funduszu wyniosły 134 647,9 tys. zł i dotyczyły w szczególności wpłat z tytułu nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (123 199,2 tys. zł), a także potrąceń z wynagrodzeń skazanych (10 246,9 tys. zł).

**W okresie objętym kontrolą, odnotowano wysoki oraz regularnie zwiększający się stan należności Funduszu.** W porównaniu do 2018 r., należności w 2019 roku (według stanu na koniec roku) zwiększyły się o 55 439,7 tys. zł, tj. o 15,2%, natomiast w I półroczu 2020 r. (stan

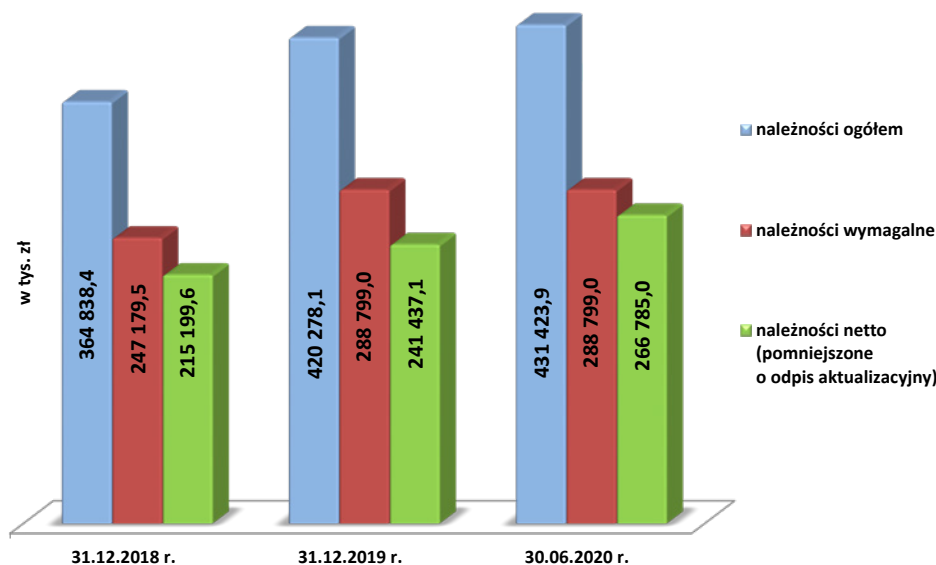
<sup>90</sup> Szczegółowo opisano w pkt 5.6. informacji o wynikach kontroli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na 30 czerwca 2020 r.) wzrosły o kwotę 66 585,5 tys. zł, tj. o 18,2%. Wysoki stan należności wynikał przede wszystkim z niedokonywania przez osoby zobowiązane wpłat orzekanych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych. Wzrost należności w latach 2018–2020 przedstawiono na wykresie poniżej.

Wykres nr 1

Należności Funduszu Sprawiedliwości w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W lipcu 2018 r., na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>91</sup>, powołany został Zespół, którego zadaniem było wypracowanie rozwiązań zapewniających poprawę ściągальności należności Funduszu. W wyniku prac Zespołu zidentyfikowano główne przyczyny niskiej ściągальności należności wynikające z: czynników obiektywnych (orzekanie nawiązek w wysokości przekraczającej możliwości finansowe osób zobowiązanych, bezskuteczna egzekucja komornicza w związku z nieposiadaniem przez dłużników majątku i stałych źródeł dochodów), wadliwego stanu prawnego (brak sankcji za uchylanie się od zapłaty świadczeń pieniężnych), ale również ze złej organizacji jednostek resortu sprawiedliwości (brak wyodrębnionych komórek organizacyjnych oraz wystarczającej liczby, wykwalifikowanych pracowników sądów powszechnych odpowiadających za dochodzenie i egzekucję należności). W sprawozdaniu z realizacji zadań Zespołu, przyjętym w dniu 31 października 2018 r. i przekazanym Ministrowi Sprawiedliwości, przedstawiono propozycje konkretnych zmian przepisów (w szczególności kkw oraz kodeksu karnego)<sup>92</sup>, a także organizacyjnych (m.in. powołania w sądach komórek organizacyjnych ds. dochodzenia należności) mających na celu poprawę ściągальności należności Funduszu.

<sup>91</sup> Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r. ws powołania „Zespołu do spraw poprawy ściągальności należności Funduszu Sprawiedliwości” (zwanego dalej Zespołem).

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak działań Dysponenta w celu poprawy ściągalności należności Funduszu

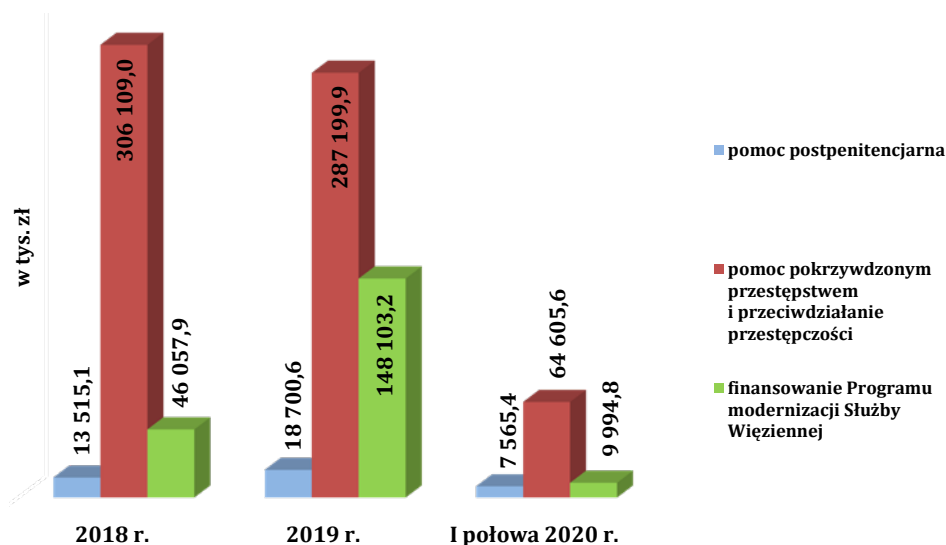
Przeprowadzona kontrola (jak również wcześniejsze kontrole wykonania budżetu państwa w 2018 i w 2019 r.) wykazała, że Dysponent Funduszu nie podjął żadnych działań w celu wdrożenia rekomendacji ww. Zespołu lub też wypracowania w ich miejsce alternatywnych rozwiązań. W toku kolejnych kontroli NIK Dysponent wskazywał na czasochłonność oraz znaczne koszty wdrożenia rekomendacji Zespołu, aby po upływie dwóch lat, uznać je jednak za niemożliwe do zrealizowania. Podniósł również zasadność powołania kolejnego zespołu, który miałby przedstawić rozwiązania służące poprawie ściągalności należności. W ocenie NIK, opisane powyżej ustalenia świadczą o nierzetelności działań Dysponenta, który w praktyce od wielu lat toleruje sytuację, w której regularnie nie są egzekwowane znaczne kwoty należności publicznych.

Wykonanie planu kosztów Funduszu

W poszczególnych latach objętych kontrolą, wykazywane przez Dysponenta koszty Funduszu Sprawiedliwości<sup>93</sup> wyniosły: 365 682 tys. zł (w 2018 r.), 454 003,7 tys. zł (w 2019 r.) oraz 82 165,8 tys. zł (w I półroczu 2020 r.). Strukturę kosztów, w rozbiciu na poszczególne zadania Funduszu, przedstawiono na wykresie poniżej:

Wykres nr 2

Koszty Funduszu Sprawiedliwości w latach 2018–2020 w rozbiciu na poszczególne zadania



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Struktura kosztów Funduszu w latach 2018–2020

Szczegółowe pozycje kosztów poniesionych w ramach ustawowych zadań Funduszu obejmowały:

W 2018 r.:

a) w zakresie pomocy postpenitencyjnej:

- dotacje na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do SFP – 103 tys. zł (§ 2450),

<sup>93</sup> Dane wynikające ze sprawozdań budżetowych Rb-33 i Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej planu finansowego państwowego funduszu celowego oraz sprawozdań Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane przez kuratorów sądowych i Służbę Więzienną) – 8386,2 tys. zł (§ 3110),
- koszty własne – 4847,2 tys. zł (w tym: wynagrodzenia i pochodne, zakup materiałów i usług) (§ 4170, § 4110, § 4120, § 4210, § 4280, § 4300, § 4430),
- inne zmniejszenia – 178,7 tys. zł;

### **b) w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przestępczości:**

- dotacje na realizację zadań bieżących – 86 768,7 tys. zł (z tego: § 2440 – 84 180,2 tys. zł dla jednostek SFP oraz § 2450 – 2588,5 tys. zł dla jednostek niezaliczanych do SFP),
- koszty własne (w tym: wynagrodzenia i pochodne, zakup usług) – 3320,6 tys. zł (§ 2420, § 4170, § 4110, § 4300, § 4610),
- inne zmniejszenia – 216 019,7 tys. zł.

### **W 2019 r.:**

#### **a) w zakresie pomocy postpenitencjarnej:**

- dotacje na realizację zadań bieżących dla jednostek niezaliczanych do SFP – 2158,6 tys. zł (§ 2450),
- transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane przez kuratorów sądowych i Służbę Więzienną) – 8918,4 tys. zł (§ 3110),
- koszty własne – 5444,4 tys. zł (w tym: wynagrodzenia i pochodne, zakup materiałów i usług) (§ 4170, § 4110, § 4120, § 4210, § 4280, § 4300, § 4430),
- inne zmniejszenia – 2179,2 tys. zł;

#### **b) w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przestępczości:**

- dotacje na realizację zadań bieżących – 60 220 tys. zł (z tego § 2440 – 32 825,5 tys. zł, tj. dla jednostek SFP oraz § 2450 – 27 394,5 tys. zł dla jednostek niezaliczanych do SFP),
- koszty własne (w tym: wynagrodzenia i pochodne, zakup usług) – 42 880,2 tys. zł (§ 4090, § 4170, § 4110, § 4120, § 4300, § 4390, § 4610),
- koszty inwestycyjne – 197,9 tys. zł (§ 6270),
- inne zmniejszenia – 183 901,8 tys. zł.

### **W I półroczu 2020 roku:**

#### **a) w zakresie pomocy postpenitencjarnej:**

- transfery na rzecz ludności (świadczenia wypłacane przez kuratorów sądowych i Służbę Więzienną) – 4359,7 tys. zł (§ 3110),
- koszty własne – 1956,4 tys. zł (w tym: wynagrodzenia i pochodne, zakup materiałów i usług) (§ 4170, § 4110, § 4210, § 4280, § 4300),
- inne zmniejszenia – 1249,3 tys. zł;

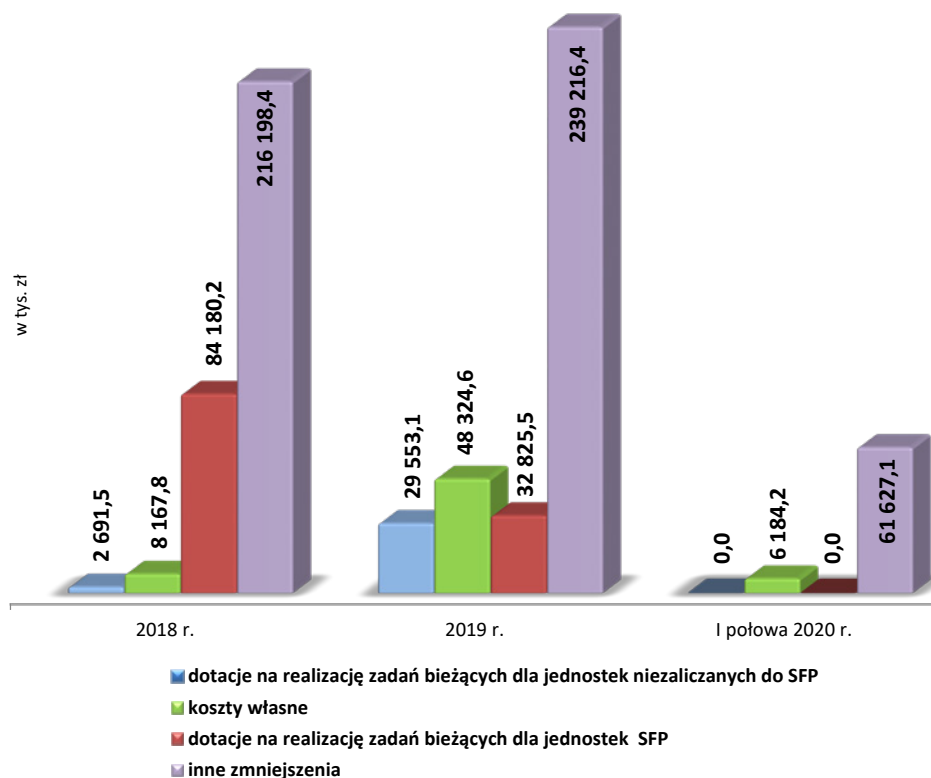
### b) w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przestępczości:

- koszty własne (w tym: wynagrodzenia i pochodne, zakup usług) – 4227,8 tys. zł (§ 4170, § 4300, § 4390, § 4610).
- inne zmniejszenia – 60 377,8 tys. zł.

W badanym okresie największa dynamika wzrostu dotyczyła następujących pozycji kosztów Funduszu, przedstawionych na wykresie poniżej.

Wykres nr 3

Wybrane pozycje kosztów Funduszu Sprawiedliwości w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wzrost wartości dofinansowania ustawowych zadań jednostek sektora finansów publicznych

**Szczegółowa analiza wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości wykazała przede wszystkim gwałtowny wzrost kosztów ponoszonych przez Dysponenta na finansowanie bieżącej działalności jednostek SFP.** W 2018 r., wykazane w sprawozdawczości Funduszu koszty wsparcia sektora finansów publicznych (dotyczące w szczególności doposażenia OSP oraz zlecenia uczelniom wyższym tzw. projektów naukowo-badawczych) ponad 30-krotnie przekroczyły koszty dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do tego sektora<sup>94</sup>. W 2019 r. wsparcie dla jednostek SFP (w szczególności placówek opieki zdrowotnej i OSP) w dalszym ciągu stanowiło dominującą część udzielonych i rozliczonych dotacji,

<sup>94</sup> W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. NIK stwierdziła również przekazanie z naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1921, ze zm.) kwoty 25 000 tys. zł na realizację zadań ustawowych CBA. Zob. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17053.pdf> [dostęp: 14.05.2021 r.].

a ponadto w 2018 r. oraz w 2019 r. Dysponent konsekwentnie dokonywał zmian planu finansowego Funduszu, polegających na zwiększaniu planu dotacji dla jednostek SFP, kosztem wsparcia dla organizacji pozarządowych<sup>95</sup>. Z pism uzasadniających zmiany planu wynikało, iż miały one na celu przede wszystkim zapewnienie kontynuacji wsparcia OSP oraz realizację w 2020 r. „Programu ochrony” dedykowanego beneficjentom z sektora publicznego. **Powyższe oznaczało „przekierowanie” znacznej części aktywności Funduszu, skoncentrowanej pierwotnie na zlecaniu zadań organizacjom pozarządowym, na wspieranie, wybieranych arbitralnie przez Dysponenta, jednostek SFP<sup>96</sup>. Sprzyjało także dublowaniu wydatków ponoszonych w ramach planów finansowych tych jednostek oraz z innych źródeł finansowania.**

Dynamiczny wzrost wydatków (z 8167,8 tys. zł w 2018 r. do 48 324,6 tys. zł<sup>97</sup> w 2019 r., tj. o 447,7%) nastąpił również w pozycji „koszty własne” i był związany z uruchomieniem w 2019 r. kampanii promującej Fundusz Sprawiedliwości. Podjęte w tym zakresie działania wynikały częściowo z wniosków pokontrolnych NIK, jednakże ich tematyka objęła także promowanie działań i koncepcji Ministra Sprawiedliwości, w obszarach niezwiązanych z aktywnością Funduszu (szczegółowo opisano w pkt 5.5. informacji o wynikach kontroli).

**Omawiając przedstawione powyżej dane, dotyczące kosztów Funduszu, należy podkreślić nieprecyzyjny lub też wręcz „szacunkowy” charakter znacznej części informacji prezentowanych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości<sup>98</sup>. Stwierdzono bowiem, że w całym badanym okresie, w sporządzanych przez Dysponenta sprawozdaniach budżetowych, a także w ewidencji księgowej przedstawiano zawyżony stan Funduszu oraz stan rozliczeń międzyokresowych. Równocześnie, zaniżane były koszty Funduszu (w szczególności kwota dotacji na realizację zadań bieżących przekazywanych jednostkom SFP oraz organizacjom pozarządowym), a także nie wykazywano ewentualnych należności.**

Wzrost kosztów własnych w związku z promowaniem działalności Funduszu

Nierzetelne i nieprecyzyjne dane przedstawione w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu

<sup>95</sup> Pierwotny plan finansowy na 2018 r. w pozycji III.1 „Koszty realizacji zadań – Dotacje na realizację zadań bieżących” wynosił 87 460 tys. zł, w tym: dotacje dla jednostek SFP 25 000 tys. zł (§ 2440), dotacje dla jednostek niezaliczanych do SFP kwota 62 460 tys. zł (§ 2450). Na koniec 2018 r. plan finansowy (po zmianach) w ww. pozycji wyniósł 210 000 tys. zł, w tym: dotacje dla jednostek SFP 120 840 tys. zł (§ 2440), dotacje dla jednostek niezaliczanych do SFP kwota 89 160 tys. zł (§ 2450). Plan finansowy na 2019 r. (przed zmianami) w pozycji III.1 „Koszty realizacji zadań – Dotacje na realizację zadań bieżących” wynosił 180 689 tys. zł, w tym: dotacje dla jednostek SFP 53 517 tys. zł (§ 2440), dotacje dla jednostek niezaliczanych do SFP kwota 127 172 tys. zł (§ 2450). Na koniec 2019 r. plan finansowy (po zmianach) w ww. pozycji wyniósł 140 741 tys. zł, w tym: dotacje dla jednostek SFP 52 517 tys. zł (§ 2440), dotacje dla jednostek niezaliczanych do SFP kwota 88 224 tys. zł (§ 2450). W 2020 r. plan finansowy w pozycji III.1 „Koszty realizacji zadań – Dotacje na realizację zadań bieżących” wynosił 180 747 tys. zł, w tym: dotacje dla jednostek SFP 43 379 tys. zł (§ 2440), dotacje dla jednostek niezaliczanych do SFP kwota 137 368 tys. zł (§ 2450). Do końca czerwca 2020 roku nie dokonywano zmian w ww. pozycji.

<sup>96</sup> Uznanioowy charakter decyzji Dysponenta w zakresie przyznawania dofinansowania jednostkom SFP, a w szczególności regularne nadużywanie tzw. „trybu pozanaborowego” opisano szczegółowo w pkt 5.1. oraz 5.3. informacji o wynikach kontroli.

<sup>97</sup> W tym w szczególności następujące pozycje kosztów: „zakup usług” (wzrost z 1309,8 tys. zł w 2018 r. do 20 124,2 tys. zł w 2019 r.) oraz promowanie działalności Funduszu – kwota wykonania w 2019 r. 21 837,3 tys. zł przy zerowym wykonaniu w 2018 r.

<sup>98</sup> Sprawozdania Rb-40, Rb-33.

Powyższe wynikało z mających systemowy i powtarzalny charakter opóźnień w rozliczaniu przez Dysponenta umów dotacji<sup>99</sup>, które powodowały, że przekazane środki nie mogły zostać zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, jako koszt danego roku lub ewentualne należności. (Według stanu na 31 marca 2019 r. z łącznej kwoty 197 005,1 tys. zł przekazanych w 2018 r. dotacji rozliczono tylko 97 396,5 tys. zł (49,4%), z czego zdecydowana większość dotyczyła jednorodnych umów na doposażenie OSP<sup>100</sup>. W kolejnym roku wartość rozliczonych umów była jeszcze niższa – według stanu na 30 marca 2020 r. rozliczono tylko 64 420,6 tys. zł (42,7%) z łącznej kwoty 150 697,8 tys. zł przekazanych w 2019 r. środków dotacji.) **Nierozliczone kwoty dotacji były wykazywane w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego Funduszu, w ramach pozycji „pozostałe środki obrotowe”, której wykonanie na koniec 2018 r. wyniosło 161 205,9 tys. zł, a na koniec 2019 r. 120 122,1 tys. zł<sup>101</sup>. Z kolei, jak przedstawiono na Wykresie nr 3 (na str. 46 informacji) główną oraz zwiększającą się pozycją kosztów Funduszu były tzw. „inne zmniejszenia” (216 198,4 tys. zł w 2018 r. oraz 239 216,4 tys. zł w 2019 r.), na które składały się w szczególności: odpisy aktualizujące należności z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych oraz odpisy i umorzenia należności z ww. tytułu, a także rozliczenia dotacji oraz środków w ramach programu modernizacji SW za lata ubiegłe. **W rezultacie, kluczowe dane dotyczące struktury kosztów Funduszu były zaniżane (w szczególności wartość przekazanych dotacji), a największe wartościowo pozycje w sprawozdaniach Dysponenta („pozostałe środki obrotowe”, „inne zmniejszenia”) miały charakter zapisów technicznych – trudnych do interpretacji oraz niemożliwych do zweryfikowania dla większości odbiorców tych dokumentów.****

Niezgodność  
sprawozdań  
budżetowych  
z ewidencją księgową

**Dodatkowo, przygotowywane przez Dysponenta sprawozdania budżetowe zawierały dane niezgodne z ewidencją księgową.** W sprawozdaniach Rb-40 oraz Rb-33 wg stanu na 31 grudnia 2018 r. w pozycji „pozostałe środki obrotowe” nie wykazano kwoty 18 907,3 tys. zł, dotyczącej nierozliczonych dotacji na realizację w 2016 r. zadań związanych z pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomimo że kwota ta była zaewidencjonowana w księgach rachunkowych Funduszu na koncie 640 – „Rozliczenie międzyokresowe kosztów”. Powyższe stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>102</sup>, z którego wynika, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zgodnie z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności

<sup>99</sup> Szczegółowo opisano w pkt 5.4. informacji o wynikach kontroli.

<sup>100</sup> Na dzień sporządzenia bilansu nie rozliczono żadnej z 42 umów dotacji (na kwotę 25 332,0 tys. zł) zawartych z podmiotami niezaliczonymi do sektora finansów publicznych na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem oraz tylko 4,4% (2720,7 tys. zł) z łącznej kwoty 61 218,7 tys. zł przekazanej na zadania związane z przeciwdziałaniem przestępczości.

<sup>101</sup> Powyższe kwoty dotyczyły przede wszystkim udzielonych dotacji, które nie zostały rozliczone w terminach przewidzianych w art. 152 ust. 2 ufp. W sprawozdaniach wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. w poz. „Pozostałe środki obrotowe”, znajdowała się również kwota 18 907,3 tys. zł dotycząca nierozliczonych dotacji z 2016 roku (rozliczenie dotacji zostało zawieszona w wyniku postępowania prowadzonego przez Prokuraturę).

<sup>102</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.



za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>103</sup>.

**Należy podkreślić, że sporządzane i przekazywane innym podmiotom (Ministerstwu Finansów, NIK) sprawozdania budżetowe stanowią podstawowe źródło informacji, służące ocenie sytuacji Funduszu oraz weryfikacji działań jego Dysponenta. Regularne wykazywanie w tych dokumentach danych nieodzwierciedlających faktycznego stanu Funduszu oraz jego kosztów, a także zidentyfikowane niezgodności z ewidencją księgową uniemożliwiały odbiorcom sprawozdań właściwą ocenę zaprezentowanych w nich danych i tym samym kontrolę sposobu zarządzania przez Dysponenta środkami publicznymi.**

### 5.3. Powierzenie realizacji zadań i przyznawanie dofinansowania ze środków Funduszu

**W okresie objętym kontrolą Dysponent Funduszu Sprawiedliwości opublikował łącznie 129 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert dla organizacji pozarządowych.**

Ogłaszanie otwartych konkursów ofert oraz naborów wniosków

**W obszarze pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem** Dysponent ogłosił łącznie 86 konkursów, w tym na 2018 r. – dwa konkursy ogólnopolskie, na lata 2019–2021 – 79 konkursów regionalnych na prowadzenie okręgowych ośrodków pomocy wraz z punktami lokalnymi i dwa konkursy ogólnopolskie (na wdrożenie i utrzymanie Linii Pomocy Pokrzywdzonym oraz na utworzenie Specjalistycznych Centrów Pomocy dla ofiar przestępstw wymagających rehabilitacji, bądź ofiar przestępstw pozostających w stanie śpiączki). Ponadto, na lata 2020–2021, Dysponent ogłosił dwa konkursy regionalne na prowadzenie okręgowych ośrodków pomocy wraz z punktami lokalnymi oraz na lata 2020–2024 ogólnopolski konkurs na utworzenie Specjalistycznych Centrów Wsparcia<sup>104</sup>. Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym, według treści ogłoszeń konkursowych, wynosiła: na 2018 r. – 47 900 tys. zł; na 2019 r. – 90 875 tys. zł; na 2020 r. – 97 686 tys. zł; na 2021 r. – 111 060 tys. zł; na 2022 r. – 13 500 tys. zł; na 2023 r. – 11 500 tys. zł oraz na 2024 r. – 7 500 tys. zł<sup>105</sup>.

**W zakresie pomocy postpenitencjarnej** Dysponent ogłosił łącznie 28 konkursów, w tym po jednym konkursie ogólnopolskim na rok 2018 i 2019, jeden konkurs ogólnopolski na lata 2020–2022<sup>106</sup> oraz 25 konkursów regionalnych na lata 2020–2022<sup>107</sup> na utworzenie ośrodków pomocy

<sup>103</sup> NIK przygotowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

<sup>104</sup> Spośród konkursów regionalnych 21 było tzw. „powtórkowymi” ogłoszonymi ponownie, ponieważ we wcześniejszych nie wyłoniono podmiotów mających realizować zadania ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

<sup>105</sup> Kwoty podane na lata 2019–2024 to kwoty według pierwotnych ogłoszeń konkursowych, tj. uwzględniające konkursy unieważnione, z pominięciem konkursów „powtórkowych”.

<sup>106</sup> XVI otwarty Konkurs ofert na lata 2020–2022 – Pomoc Postpenitencjarna dla kobiet.

<sup>107</sup> Spośród konkursów regionalnych dziewięć było tzw. „powtórkowymi”, ogłoszonymi ponownie, ponieważ we wcześniejszych nie wyłoniono podmiotów mających realizować zadania ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

postpenitencjarnej. Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej, według treści ogłoszeń konkursowych, wynosiła: na 2018 r. – 2460 tys. zł; na 2019 r. – 4092 tys. zł; na 2020 r. – 8825 tys. zł; na 2021 i 2022 r. – po 10 950 tys. zł<sup>108</sup>.

**W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości** Dysponent ogłosił łącznie 13 konkursów, w tym sześć na 2018 r., dwa na 2019 r., dwa na lata 2019–2023 oraz trzy na lata 2020–2023. Spośród nich cztery były konkursami ogólnymi, a dziewięć tzw. „sprofilowanymi”, tj. określającymi tematykę wiodącą. Spośród konkursów ogłoszonych na 2018 r. unieważnione zostały dwa: jeden<sup>109</sup>, ponieważ analiza liczby złożonych ofert oraz wnioskowanej łącznej kwoty dotacji stanowiła wielokrotność planowanej puli środków wskazanej w ogłoszeniu; drugi<sup>110</sup>, ponieważ wpłynęła jedna oferta, która nie uzyskała wymaganego minimum punktowego<sup>111</sup>. Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości, według ogłoszeń konkursowych, wynosiła: na 2018 r. – 61 000 tys. zł<sup>112</sup>; na 2019 r. – 20 000 tys. zł; na 2020 r. – 15 000 tys. zł; na lata 2021–2023 – po 18 500 tys. zł.

**W 2018 r. Dysponent Funduszu opublikował 15 naborów wniosków dla jednostek SFP** – jednostek samorządu terytorialnego: gmin i miast na prawach powiatu z obszaru poszczególnych województw<sup>113</sup>. Zadania określone w ogłoszeniach o naborach polegały na nabyciu, w imieniu jednostek SFP na rzecz OSP wyposażenia i urządzeń ratownictwa, niezbędnych do udzielenia pomocy poszkodowanym bezpośrednio na miejscu popełnienia przestępstwa. Łączna pula środków przewidziana na realizację zadań wynosiła 92 800 tys. zł<sup>114</sup>.

Skala zadań zlecanych w trybie pozanaborowym

Brak równoprawnego i transparentnego dostępu do środków Funduszu dla wszystkich potencjalnych beneficjentów

W badanym okresie, Dysponent podpisał również na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu 438 umów na łączną kwotę 130 717,3 tys. zł, na podstawie wniosków, które wpłynęły od jednostek SFP.

**Przeprowadzona kontrola wykazała, że Dysponent Funduszu nie zapewnił wszystkim potencjalnym beneficjentom równoprawnego, transparentnego i opartego na merytorycznych kryteriach ocen, dostępu do środków publicznych. Zarówno w przypadku konkursów ofert dla organizacji pozarządowych, jak i dotacji dla jednostek SFP, decyzje o udzieleniu dofinansowania były podejmowane w sposób uznaniowy i nie były należycie dokumentowane.**

<sup>108</sup> Kwoty podane na lata 2020–2022 to kwoty według pierwotnych ogłoszeń konkursowych, tj. uwzględniające konkursy unieważnione, z pominięciem konkursów „powtórkowych”.

<sup>109</sup> II otwarty konkurs ofert na 2018 r., nr DSRiN-V-7211-245/17.

<sup>110</sup> VI otwarty konkurs ofert na 2018 r., nr DFS-II-7211-2297/18.

<sup>111</sup> 50% maksymalnej łącznej liczby punktów.

<sup>112</sup> W kwocie tej nie uwzględniono unieważnionego konkursu, który miał zostać ogłoszony ponownie po analizie dostępności środków z Funduszu Sprawiedliwości oraz konkursu „powtórkowego”, zorganizowanego ponownie ze względu na niewyłonienie wykonawcy.

<sup>113</sup> Dla województwa małopolskiego pilotażowy nabór przeprowadzono w 2017 r.

<sup>114</sup> Zastrzeżenia NIK dotyczące nierzetelnego zaplanowania tego zadania zostały przedstawione w pkt 5.2.1 informacji o wynikach kontroli.

Kluczowym czynnikiem sprzyjającym powstawianiu opisanych powyżej mechanizmów arbitralnego i nierównoprawnego rozdysponowywania środków publicznych (poza opisanymi w pkt 5.1. informacjami uwarunkowaniami prawnymi) było nierzetelne przygotowywanie przez Dysponenta otwartych konkursów ofert. NIK oceniła negatywnie organizację wszystkich 16 objętych badaniem konkursów wskazując w szczególności, że:

Nierzetelne przygotowanie konkursów ofert

### 1. Ogłoszenia dotyczące dwóch największych pod względem wartości konkursów zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny oraz budzący wątpliwości interpretacyjne oferentów, a w kolejnym ogłoszeniu określono niemożliwy do dotrzymania termin zakończenia przedsięwzięcia, i tak:

- ogłoszenie o LXII otwartym konkursie ofert na lata 2019–2021 z zakresu pomocy pokrzywdzonym (w ramach którego maksymalna pula dofinansowania wyniosła 40 000 tys. zł) przewidywało utworzenie Specjalistycznych Centrów Pomocy dla ofiar przestępstw wymagających rehabilitacji, bądź ofiar przestępstw pozostających w stanie śpiączki<sup>115</sup>. **Ogłoszenie zostało sformułowane w sposób, który dopuszczał realizację zadania polegającą jedynie na utworzeniu specjalistycznego ośrodka, bez wymogu jego uruchomienia, w tym udzielenia pomocy choćby jednej osobie pokrzywdzonej przestępstwem. Zawierało ponadto niejednoznaczne sformułowania, ponieważ z jednej strony zezwalało, aby przedmiotem zadania były wyłącznie te polegające na utworzeniu ośrodka<sup>116</sup>, a z drugiej odnosiło się do obowiązku świadczenia pomocy w miejscach ogólnie dostępnych nazwanych „Specjalistycznymi Centrami Pomocy”<sup>117</sup>. Przyjęta konstrukcja ogłoszenia spowodowała różnorodną interpretację jego treści przez oferentów<sup>118</sup> oraz skutkowało niespójnościami w ocenach merytorycznych<sup>119</sup>. Dysponent Fundu-**

Nieprecyzyjne ogłoszenia w ramach konkursów dotyczących specjalistycznych centrów pomocy

<sup>115</sup> Zastrzeżenia NIK dotyczące nierzetelnego uwzględnienia tego zadania w „Programie pomocy pokrzywdzonym” zostały przedstawione w pkt 5.2.1. informacji o wynikach kontroli.

<sup>116</sup> § 5 ust. 9 pkt 1 ogłoszenia o konkursie.

<sup>117</sup> § 4 ust. 2 w zw. z § 6 ust. 1 ogłoszenia o konkursie.

<sup>118</sup> Szczególnie problematyczna okazała się interpretacja § 4 ust. 2 pkt 4 ogłoszenia o konkursie, zgodnie z którym dotacja mogła być przyznana podmiotom, które zadeklarowały świadczenie pomocy w zakresie finansowania robót budowlanych, w tym również opracowanie dokumentacji projektowej, przygotowanie gruntu pod budowę, ekspertyz, świadectw, operatów, prac geologicznych. Podmioty biorące udział w konkursie, które zadeklarowały realizację tego zadania, zinterpretowały treść ogłoszenia na dwa sposoby: jako dostosowanie lokalu/domu, będącego we władaniu osoby pokrzywdzonej, do jej potrzeb m.in. w przypadku niepełnosprawności oraz jako budowę Specjalistycznego Centrum Pomocy (takie rozwiązanie zaproponowała m.in. Fundacja Ewy Błaszczyk „Akogo?”). Dodatkowo inny oferent zaproponował zarówno pomoc w dostosowaniu lokali do potrzeb osób pokrzywdzonych, jak i prowadzenie robót w celu przygotowania Specjalistycznego Centrum Pomocy.

<sup>119</sup> W przypadku oferty Fundacji Ewy Błaszczyk „Akogo?” Komisja Konkursowa oceniła doświadczenie podmiotu związane z udzielaniem pomocy w postaci rehabilitacji osobom pozostającym w stanie śpiączki. Tymczasem w przedłożonej ofercie Fundacja zadeklarowała jedynie przeprowadzenie robót budowlanych oraz zakup sprzętu i wartości niematerialnych. Ośrodek dopiero w przyszłości miał zacząć świadczyć pomoc (tj. nie w ramach dofinansowania otrzymanego na podstawie LXII konkursu). Pozostali oferenci byli natomiast krytykowani m.in. za brak doświadczenia w pomocy osobom pozostającym w stanie śpiączki. Tymczasem ogłoszenie przewidywało utworzenie ośrodków dla ofiar przestępstw wymagających rehabilitacji, bądź ofiar przestępstw pozostających w stanie śpiączki. Zdaniem NIK użycie spójnika „bądź” skutkowało tym, iż podmiot nie był zobligowany do prowadzenia ośrodka przewidującego obie formy pomocy. Z tego powodu jego doświadczenie powinno zostać ocenione względem wybranego typu pomocy.

szu podjął decyzję o przyznaniu dotacji dwóm podmiotom, tj. Fundacji Ewy Błaszczuk „Akogo?” oraz Subvenio, Fundacji Interwencji Kryzysowej i Pomocy Psychologicznej;

- w ogłoszeniu o LXXXII otwartym konkursie ofert na lata 2020–2024 (w ramach którego pula dofinansowania wyniosła 50 000 tys. zł) dotyczącym utworzenia Specjalistycznych Centrów Wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem (ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży) **nie określono w sposób precyzyjny ram organizacyjnych planowanej pomocy, tj. w szczególności, czy tworzone placówki miały zapewniać opiekę całodobową, czy też inne, ograniczone czasowo formy pobytu.** Tymczasem, członkowie Komisji Konkursowej oceniali negatywnie brak jednoznacznego wskazania, że utworzone placówki będą placówkami całodobowymi, posługując się przy tym w ocenach merytorycznych większości ofert<sup>120</sup> tożsamym sformułowaniem, że: „głównym celem konkursu jest udzielenie pomocy dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej poprzez utworzenie SPECJALISTYCZNEGO CENTRUM zapewniającego całym rodzinom całodobowy pobyt (...)”.

Dysponent poinformował, że od początku jego intencją było wyłonienie podmiotu, który zapewni całodobowy pobyt beneficjentów, na co miał wskazywać m.in. § 6 ust. 4 ogłoszenia, w którym była mowa o „pobycie” osoby lub rodziny w centrum. Ustalenia NIK wykazały jednak, że intencje Dysponenta nie były jasne dla potencjalnych beneficjentów, ponieważ tylko w jednej z 10 objętych badaniem ofert<sup>121</sup>, złożonej przez Fundację Profeto.Pl – Sercański Sekretariat Na Rzecz Nowej Ewangelizacji wskazano jednoznacznie na „całodobowy” charakter planowanych świadczeń. **Podmiotowi temu udzielono dotacji, na lata 2020–2024, w łącznej kwocie 43 343,1 tys. zł, pomimo, że nie miał on doświadczenia w realizacji zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, a jego cele statutowe nie obejmowały takiej działalności<sup>122</sup>.** Złożona przez niego oferta koncentrowała się na budowie placówki<sup>123</sup> (zakup gruntu i prowadzenie prac budowlanych), która miała trwać przez trzy pierwsze lata realizacji zadania. **Działania, które były obligatoryjne w ramach konkursu (faktyczne świadczenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem) miały być realizowane tylko przez ostatni rok obowiązywania umowy dotacji, a na ich sfinansowanie przewidziano 6,8% wydatków dotacji.**

**Zdaniem NIK, nieprecyzyjne i nierzetelne opisy zawarte w dwóch wymienionych powyżej ogłoszeniach konkursowych (LXII i LXXXII) utrudniły przygotowanie ofert potencjalnym beneficjentom oraz wpłynęły na rozbieżność ocen członków Komisji**

<sup>120</sup> Identyczna treść została zawarta w 13 spośród 20 kart ocen merytorycznych.

<sup>121</sup> Z łącznej liczby 11 ofert, które zostały złożone w ramach tego konkursu.

<sup>122</sup> Taką samą liczbę punktów za doświadczenie otrzymała Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, której działalność koncentruje się na pomocy dzieciom i młodzieży. Fundacja posiada ponad 15 lat doświadczenia i koordynuje działania pięciu placówek – Centrów Pomocy Dzieciom.

<sup>123</sup> Finansowanie robót budowlanych było możliwe na podstawie ogłoszenia o konkursie, ale nie stanowiło zadania obligatoryjnego.

**Konkursowych, a tym samym na wynik konkursów.** Skutkowały również akceptacją przez Dysponenta ofert, które nie przewidywały, albo przewidywały w bardzo ograniczonym zakresie, bezpośrednio wsparcie osób pokrzywdzonych przestępstwem, w okresie obowiązywania umów dotacji;

- **w ogłoszeniu dotyczącym IV otwartego konkursu ofert na 2018 r. z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości (w ramach którego przewidziano dofinansowanie w kwocie 25 000 tys. zł) Dysponent zaplanował 5-miesięczny okres realizacji złożonego logistycznie przedsięwzięcia, obejmującego m.in. przygotowanie ponad 3 mln sztuk kamizelek odblaskowych i ulotek oraz dostarczenie ich do wszystkich szkół podstawowych w Polsce.** Powyższe wyjaśniano koniecznością realizacji tego zadania przed datą zakończenia Programu, na podstawie którego został ogłoszony konkurs, tj. do 31 grudnia 2018 r.<sup>124</sup> oraz zamiarem dostarczenia kamizelek w okresie, w którym niechronieni uczestnicy ruchu drogowego są najbardziej narażeni na potencjalne zagrożenia. Krótki termin realizacji dużego i złożonego zadania przyczynił się do braku zainteresowania konkursem ze strony potencjalnych wykonawców. Ofertę złożyła jedynie Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, która nie posiadała zasobów, ani doświadczenia wymaganych do realizacji takiego przedsięwzięcia<sup>125</sup>. **W rezultacie, jak wykazała kontrola ww. podmiotu<sup>126</sup>, faktyczne dostarczenie materiałów do szkół nastąpiło z istotnym opóźnieniem (do końca marca 2019 r.<sup>127</sup>), tj. w praktyce po zakończeniu sezonu zimowego, uznanego przez Dysponenta za szczególnie niebezpieczny dla niechronionych uczestników ruchu drogowego).** Ponadto Fundacja poniosła dodatkowy, nieuzasadniony koszt z tytułu zlecenia przechowania i dystrybucji części kamizelek odblaskowych, w kwocie 429,7 tys. zł, który powinien zostać uznany za wydatek niekwalifikowalny w ramach projektu<sup>128</sup>.

Określenie nierealnego terminu przeprowadzenia kampanii dotyczącej niechronionych uczestników ruchu drogowego

## 2. Przeprowadzane przez Dysponenta konkursy ofert nie zapewniały wyboru wykonawców posiadających doświadczenie gwarantujące efektywną realizację zadań finansowanych ze środków publicznych.

We wszystkich objętych badaniem ogłoszeniach, w kryteriach formalnych udziału w konkursach, Dysponent zastrzegwał, że „oferentami nie mogą być podmioty, które: w statutach określają wyłącznie takie cele

Zlecenie zadań publicznych wykonawcom bez odpowiedniego doświadczenia

<sup>124</sup> Konkurs opublikowano w BIP 29 czerwca 2018 r.

<sup>125</sup> Analiza kart ocen merytorycznych wykazała, iż jeden z Członków Komisji nie rekomendował przyznania dotacji temu podmiotowi. O dofinansowaniu zadecydowała druga ocena, dzięki której, po zsumowaniu punktacji, oferta uzyskiwała wymagane 50% minimalnej liczby punktów.

<sup>126</sup> Szczegółowe ustalenia przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 grudnia 2020 r. (znak: KPB.410.002.05.2020) skierowanym do Prezesa Zarządu Fundacji Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia.

<sup>127</sup> Termin realizacji tego zadania wynikający z umowy dotacji był określony na dzień 31 grudnia 2018 r.

<sup>128</sup> Okoliczność ta nie została zidentyfikowana przez Dysponenta na etapie rozliczania umowy dotacji, w tym prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji.

działalności, które nie obejmują swoim zakresem przedmiotu konkursu”. **Uniemożliwiało to w praktyce wykluczenie z powodów formalnych tych podmiotów, które wcześniej nie prowadziły działalności i tym samym nie miały doświadczenia w obszarach stanowiących tematykę konkursów**<sup>129</sup>. Ponadto, co należy podkreślić, w większości przypadków przedmiot konkursów określany był w sposób bardzo ogólny (np. przeprowadzenie akcji i przedsięwzięć informacyjnych, czy też finansowanie przygotowania, druku oraz kolportażu publikacji i wydawnictw związanych z prawami osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz zapobieganiem przestępczości), co dodatkowo utrudniało ocenę zgodności celów statutowych oferentów z tematyką konkursów. Przykładowo, wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r., w obszarze przeciwdziałania przestępczości Dysponent zawarł z czterema podmiotami łącznie 18 umów (10,8% ogólnej liczby umów dotyczących tej tematyki), w tym sześć umów z Fundacją „Lux Veritatis” oraz po cztery umowy z katolicką rozgłośnią „Radio Warszawa”, Fundacją „Mamy i Taty” oraz Fundacją „Edukacja z wartościami”. Żadna z wymienionych fundacji nie wskazała w statucie, jako celu, działalności w zakresie przeciwdziałania przestępczości.

**Kontrola wykazała, że rzetelna weryfikacja doświadczenia potencjalnych wykonawców nie była również przeprowadzana na etapie oceny merytorycznej ofert.** W przypadku konkursów z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem w kartach oceny merytorycznej zawarto kryterium oceny doświadczenia oferentów na podstawie „ewentualnych innych działań obejmujących nieodpłatne wsparcie dla osób w trudnej sytuacji życiowej”, przy czym brak było wytycznych, jakie „inne działania” należy oceniać pozytywnie (jako doświadczenie w tym zakresie uznawano np. prowadzenie terapii rodzinnych). Z kolei w konkursach z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości, zamiast określenia wymogu wykazania doświadczenia w realizacji zadań bezpośrednio związanych z celami Funduszu, Dysponent wymagał jedynie powiązania dotychczasowej działalności podmiotu z „szeroko pojętym przeciwdziałaniem przestępczości”<sup>130</sup>.

Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że dopuszczenie do udziału w otwartych konkursach również mniejszych i stosunkowo krótko funkcjonujących organizacji pozarządowych było zamierzonym działaniem Dysponenta. **Powodowało to jednak, że w połowie zbadanych**

<sup>129</sup> Dysponent wskazywał, iż członkowie Komisji Konkursowej na etapie oceny formalnej odrzucali oferty podmiotów, których cele statutowe nie obejmowały swoim zakresem przedmiotu konkursu, jednak w zbadanej próbie nie stwierdzono, ani jednego takiego przypadku.

<sup>130</sup> W efekcie oferty złożyły cztery podmioty, które nie wykazały, aby ich dotychczasowa działalność koncentrowała się na zadaniach obejmujących swoim zakresem przedmiot konkursów, tj. mających na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. Pomimo tego w ocenach merytorycznych w kategorii „doświadczenie” podmioty te w większości otrzymywały punktację świadczącą o pozytywnej ocenie Komisji Konkursowej. Z kolei siedem podmiotów, których wcześniejsza działalność nie koncentrowała się na przedsięwzięciach mających na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, wykazało doświadczenie nabyte dzięki zadaniom realizowanym ze środków Funduszu Sprawiedliwości w latach wcześniejszych. W ocenach merytorycznych w kategorii „doświadczenie” cztery z nich otrzymały maksymalną liczbę punktów, a trzy pozostałe – 75% i 50%.

**konkursów brały udział podmioty, utworzone w okresie krótszym niż rok przed publikacją ogłoszenia konkursowego i aż pięć z nich (z łącznej liczby 10 oferentów) otrzymała dotację.** W konkursach dotyczących przeciwdziałania przestępczości brało udział pięć takich podmiotów i dwa otrzymały dofinansowanie<sup>131</sup>, a z zakresu pomocy pokrzywdzonym – trzy podmioty i wszystkim przyznano środki z Funduszu<sup>132</sup>. **Zadania Funduszu były więc w wielu przypadkach powierzane<sup>133</sup> podmiotom, które nie posiadały wystarczającego doświadczenia lub nie były przygotowane do ich realizacji.** W obszarze pomocy pokrzywdzonym przejawiało się to przede wszystkim brakiem adekwatnego rozpoznania rzeczywistej skali potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem na danym terenie<sup>134</sup>, a w skrajnym przypadku również koniecznością wypowiedzenia Fundacji Ex Bono umowy dotacji na terenie województwa opolskiego<sup>135</sup> oraz zagrożeniem życia i zdrowia niektórych beneficjentów pomocy świadczonej przez tę Fundację na terenie województwa śląskiego. W zakresie przeciwdziałania przestępczości powodowało natomiast w szczególności liczne przypadki niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków dotacji<sup>136</sup>.

*Rażącym przykładem zlecenia zadań Funduszu Sprawiedliwości podmiotowi nieprzygotowanemu organizacyjnie i merytorycznie było powierzenie przez Dysponenta obowiązków w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem Fundacji Ex Bono z Opola<sup>137</sup>.*

*Fundacja została wpisana do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 12 stycznia 2018 r.<sup>138</sup>, natomiast już w listopadzie 2018 r. złożyła oferty, w wyniku których zawarła z Dysponentem dwie umowy na prowadzenie ośrodków i punktów pomocy osobom*

<sup>131</sup> Fundacja Wyszehradzka i Fundacja Altum.

<sup>132</sup> Stowarzyszenie Patria et Lex (VI otwarty konkurs ofert na lata 2019–2021 – Łódź); Fundacja Ex Bono (XX otwarty konkurs ofert na lata 2019–2021 – Opole); Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym (LXVIII otwarty konkurs ofert na lata 2019–2021 – Racibórz).

<sup>133</sup> Oceny i nieprawidłowości w tym zakresie (dotyczące w szczególności braku adekwatnego przygotowania kadrowego, logistycznego oraz braku doświadczenia w realizacji zadań będących przedmiotem konkursów) przedstawiono w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do: Prezesa Zarządu Fundacji Czyste Serca, Prezesa Zarządu Fundacji Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, Prezesa Zarządu Fundacji „Centrum Pomocy Pokrzywdzonym”, Prezes Zarządu Stowarzyszenia „Hojne Serca” im. Św. Jana Pawła II, Prezes Stowarzyszenia Patria et Lex w Kutnie, Prezesa Fundacji Wyszehradzkiej, Prezesa Zarządu Fundacji Ex Bono, Zarządu Fundacji Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra (zwanej dalej: Fundacja Lex Nostra).

<sup>134</sup> W konkursach z zakresu pomocy pokrzywdzonym w trzech przypadkach (VI otwarty konkurs ofert na lata 2019–2021 – Łódź, LXIX otwarty konkurs ofert na lata 2019–2021 – Radom, LXXIV otwarty konkurs ofert na lata 2019–2021 – Skierniewice) dotacje otrzymały podmioty, które w złożonych ofertach nie wykazały doświadczenia w działalności na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem i ich rodzinom oraz świadkom.

<sup>135</sup> Jednocześnie, w toku konkursu, w którym dofinansowanie otrzymała Fundacja Ex Bono, nie przyznano dofinansowania podmiotowi legitymującemu się znacznym doświadczeniem w zakresie tematyki konkursu.

<sup>136</sup> Szczegółowo opisano na str. 69–73 oraz w pkt 5.4. informacji o wynikach kontroli

<sup>137</sup> Szczegółowe ustalenia kontroli w tym podmiocie zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym znak: LOP.410.004.02.2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. przekazany Prezesowi Zarządu Fundacji Ex Bono oraz w pkt 5.4.2. informacji o wynikach kontroli.

<sup>138</sup> Numer KRS: 0000709722.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*pokrzywdzonym przestępstwem na terenie województwa opolskiego (wartość dotacji wyniosła 5124,7 tys. zł) oraz województwa śląskiego (wartość dotacji 3987,3 tys. zł). Przed złożeniem ofert Fundacja nie realizowała żadnych zadań związanych ze wsparciem osób pokrzywdzonych przestępstwem, a jej jedyne praktyczne doświadczenie polegało na realizacji zadania, pn. „Zajęcia praktyczne z bezpieczeństwa w ruchu drogowym”, na podstawie umowy zawartej z Miastem Opole, w ramach której Fundacja otrzymała dotację w kwocie 4,0 tys. zł. Z informacji otrzymanych od Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu wynikało, że kwota ta stanowiła jedyny przychód Fundacji Ex Bono w roku poprzedzającym uzyskanie wielomilionowych dotacji z Funduszu Sprawiedliwości.*

*Przystępując do wykonania zadań zleconych przez Dysponenta Funduszu Fundacja Ex Bono nie była przygotowana kadrowo i organizacyjnie do ich realizacji. Nie dysponowała nawet siedzibą, a pod adresem ujawnionym w KRS, w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych NIK, znajdował się lokal mieszkalny w wielorodzinnym budynku. Osoba przebywająca w tym lokalu poinformowała, że nie ma żadnego związku z Fundacją, lokal jest wynajęty, a pod ww. adresem Fundacja nigdy nie działała. Na zdjęciu poniżej przedstawiono aktualną siedzibę Fundacji zgodną z KRS<sup>139</sup>.*

Zdjęcie nr 1

Aktualna siedziba Fundacji Ex Bono z Opola



Źródło: zdjęcie wykonane przez pracownika NIK.

*W związku z brakiem odpowiedniego przygotowania Fundacja przystąpiła z opóźnieniem do wykonywania zadań na terenie województwa opolskiego i prowadziła je w zawężonym zakresie<sup>140</sup>. Okoliczności te zostały stwierdzone przez Dysponenta Funduszu, który zdecydował o wypowiedzeniu umowy dotacji na terenie województwa opolskiego. Skutkiem powyższego było przerwanie świadczeń realizowanych na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz trwający przez okres jednego roku brak dostępności wsparcia ze środków Funduszu Sprawiedliwości na terenie województwa opolskiego.*

<sup>139</sup> Zob. <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-krs/strona-glowna/> [dostęp: 18.05.2021 r.].

<sup>140</sup> Szczegółowo opisano w pkt 5.4.2. informacji o wynikach kontroli.



Ustalony w trakcie kontroli stan faktyczny, w ocenie NIK, wskazuje również na niewykonywanie przez Zarząd Fundacji ustawowych zadań tego organu w zakresie kierowania działalnością Fundacji i reprezentowania jej na zewnątrz. Ze składanych w toku kontroli zeznań i wyjaśnień wynikało, że zarówno pracownicy Fundacji, jak i koordynatorzy umów zawartych z Dysponentem Funduszu (będący pełnomocnikami Prezesa Fundacji) nie mieli z nim żadnego kontaktu w trakcie realizacji przypisanych im obowiązków. Opłatę sądową za wpis Fundacji do KRS uiściła w dniu 22 września 2017 r. osoba, która formalnie nie pełniła w Fundacji żadnych funkcji (pełniła natomiast funkcje publiczne w Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości oraz w Radzie Miasta Opola). Ponadto osoba ta została ustanowiona pełnomocnikiem do rachunków bankowych Fundacji (rachunku podstawowego oraz rachunku wyodrębnionego do obsługi dotacji z Funduszu Sprawiedliwości) i były jej przekazywane wyciągi bankowe z rachunku dotacji (zamiast Prezesowi Fundacji). W zeznaniach udzielonych w trakcie przesłuchania przez kontrolerów NIK osoba ta zeznała, że Prezes Fundacji jest jej wujkiem.

Powyższe okoliczności mogą wskazywać na jedynie formalny charakter funkcji pełnionej przez Prezesa Fundacji. Dodatkowo, sporządzona na potrzeby kontroli opinia biegłego grafologa wykazała, m.in., że podpisy złożone na trzech pismach, których adresatem był Dysponent Funduszu Sprawiedliwości, jak również na dwóch fakturach dokumentujących usługi zorganizowanych w sierpniu 2019 r. wyjazdów, prawdopodobnie nie zostały nakreślone przez Prezesa Fundacji<sup>141</sup>.

- 3. Zarówno w przypadku objętych kontrolą konkursów ogólnych<sup>142</sup>, jak i konkursów sprofilowanych<sup>143</sup> z zakresu przeciwdziałania przestępczości, Dysponent nie precyzował w ogłoszeniach konkursowych, jakim rodzajom przestępstw powinny zapobiegać zadania finansowane w ramach tych konkursów.** Dysponent zapytany o sposób doboru tematyki konkursów sprofilowanych wyjaśnił, iż swoje decyzje opierał na ogólnodostępnych danych statystycznych, analizach podmiotów zewnętrznych oraz rozmowach z przedstawicielami organizacji pozarządowych, jednakże nie przedstawił kontrolującym żadnych analiz potwierdzających wspomnianą identyfikację. Szczegółowa analiza 16 ofert złożonych w ramach tych konkursów wykazała natomiast, że tylko trzy z nich odnosiły się do konkretnego rodzaju przestępstw<sup>144</sup>. Pozostałe 13 ofert dotyczyło:

Brak określenia rodzajów przestępstw oraz grup docelowych działań finansowanych w ramach przeciwdziałania przestępczości

<sup>141</sup> W dniu 19 lipca 2021 r. NIK skierowała zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 270 § 1 ustawy Kodeks karny (fałszerstwo materialne).

<sup>142</sup> III otwarty konkurs ofert na 2018 r. oraz I otwarty konkurs ofert na 2019 r.

<sup>143</sup> II otwarty konkurs ofert na lata 2019–2023, który przewidywał „realizację kompleksowego programu kształcenia w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości lub pomocy osobom pokrzywdzonym poprzez edukację prawno-społeczno-obywatelską” oraz IV otwarty konkurs ofert na 2019 r., który przewidywał „przeprowadzenie kampanii informacyjnej mającej na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości poprzez: upowszechnianie idei, postaw i wzorców na przykładzie zdarzeń współczesnych i historycznych; przybliżanie i upowszechnianie zapisów prawa w celu edukowania w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości; przeciwdziałanie ugruntowywaniu się stereotypów stanowiących pośrednią przyczynę przestępczości.”

<sup>144</sup> Oszustwa, kradzieży i kradzieży z włamaniem; prowadzenia pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego oraz znieważenia Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- ogólnie ujętych zadań edukacyjnych i wychowawczych dla dzieci i młodzieży, z czego cztery skierowane były wprost do młodzieży szczególnie zagrożonej przestępczością<sup>145</sup> (łącznie siedem ofert);
- przygotowania szkoleń/spotkań panelowych/konferencji dla osób dorosłych, gdzie tematem wiodącym była edukacja i wychowanie oraz problematyka rodzinna (łącznie cztery oferty);
- przeprowadzenia badań, wydania podręcznika oraz realizacji warsztatów z zakresu prowadzenia przesłuchań dzieci oraz przygotowania cyklu artykułów i filmów edukacyjno-poradnikowych z zakresu przemocy, w tym przemocy wobec dzieci, osób starszych i osób z niepełnościami.

**W ogłoszeniach konkursowych Dysponent nie określił również grup odbiorców poszczególnych zadań. W efekcie, w ofertach prezentowane były projekty skierowane do ogółu społeczeństwa, zamiast do konkretnych grup i osób szczególnie zagrożonych przestępczością, tj. zarówno potencjalnych sprawców czynów zabronionych, jak i osób narażonych na ich oddziaływanie.**

W ocenie NIK, ogólnikowe formułowanie ogłoszeń konkursowych, tj. brak szczegółowych wymagań, które powinny spełniać organizacje biorące udział w konkursach; brak doprecyzowania, jakim przestępstwem powinny przeciwdziałać projekty oraz brak określenia grup odbiorców szczególnie zagrożonych przestępczością przyczyniły się do dotowania projektów, które nie były związane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości<sup>146</sup>.

Nierzetelne  
przygotowanie prac  
komisji konkursowych  
oraz brak nadzoru  
Dysponenta

nad procesem oceny ofert

**NIK negatywnie oceniła również brak rzetelnego przygotowania prac komisji konkursowych oraz niesprawowanie przez Dysponenta należytego nadzoru nad procesem oceny ofert.**

**Kontrola wykazała, że Dysponent powierzał weryfikację złożonych merytorycznie ofert dotyczących zadań Funduszu Sprawiedliwości osobom nieposiadającym adekwatnych kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego.** Z łącznej liczby 50 objętych badaniem pracowników MS, dokonujących oceny merytorycznej ofert, dla 12 osób praca w MS była pierwszą pracą podjętą albo jeszcze w trakcie nauki, albo po ukończeniu szkoły wyższej. Spośród nich cztery osoby zostały powołane w skład komisji konkursowych już po kilku/kilkunastu dniach od zatrudnienia. Ponadto, co najmniej pięć osób rozpoczęło pracę w Ministerstwie mając doświadczenie zawodowe na stanowiskach, na których do zakresu obowiązków

<sup>145</sup> Zastrzeżenia NIK dotyczyły również kryteriów doboru grup objętych działaniami profilaktycznymi. Przykładowo, przedmiotem umowy dotacji Nr DFS-II-7211-1721/18 z dnia 4 października 2018 r., na kwotę 713,5 tys. zł, zawartej z Fundacją zaNim, było przeprowadzenie 76 spotkań profilaktycznych w szkołach podstawowych, gimnazjalnych, licealnych i zawodowych na terenie całej Polski, ze szczególnym uwzględnieniem placówek znajdujących się na terenach o podwyższonym ryzyku zachowań patologicznych wśród młodzieży. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że wszystkie 76 spotkań odbyło się na terenie placówek oświatowych zlokalizowanych na terenie dwóch województw – śląskiego i małopolskiego, a beneficjent dotacji nie uzasadnił w żaden sposób zastosowanych kryteriów wyboru placówek, w tym stwierdzonego na tym obszarze szczególnego ryzyka zachowań patologicznych wśród młodzieży. Dysponent Funduszu nie uczestniczył w wyborze szkół objętych programem profilaktycznym i nie zagwarantował sobie prawa do akceptacji listy tych placówek w umowie dotacji.

<sup>146</sup> Szczegółowo opisano na str. 69–73 oraz w pkt 5.4. informacji o wynikach kontroli

nie należało dokonywanie ocen złożonych ofert (doradca sprzedaży w jednej z sieci odzieżowych; kierowca; starszy specjalista ds. telefonicznej obsługi klienta w banku; operator linii pakowania; nauczyciel religii). Osoby te zostały powołane w skład komisji odpowiednio cztery i dziewięć dni oraz półtora i pięć miesięcy od momentu zatrudnienia w MS.

**Jednocześnie, jak ustalono, Dysponent nie podejmował działań w celu podnoszenia kwalifikacji pracowników dokonujących oceny merytorycznej ofert i nie przygotowywał ich do realizacji powierzonych obowiązków.** W kontrolowanym okresie Ministerstwo nie organizowało szkoleń z zakresu oceny ofert z wyjątkiem jednego, przeprowadzonego 15 marca 2019 r. na potrzeby zmian we wzorze kart oceny merytorycznej. Nie zostały wypracowane dla osób oceniających oferty pomocnicze wytyczne (kryteria oceny, itp.) wskazujące, jakie elementy powinny być premiowane, a w jakich przypadkach należałoby przyznać punkty ujemne. Nie opracowano także żadnych pomocniczych narzędzi (baz danych, itp.), które mogłyby być wykorzystywane np. w celu weryfikacji kosztorysów zadań proponowanych przez oferentów, w związku z czym członkowie komisji konkursowych korzystali w tym zakresie ze źródeł wiedzy dostępnych w Internecie. (Np. w przypadku dotacji udzielonej Fundacji Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia „analiza kosztów” zadania, którego wartość oszacowano na 25 000 tys. zł nie uwzględniała ewidentnych korzyści skali wynikających z bezprecedensowej wielkości zamówienia – 3018,1 tys. sztuk kamizelek odblaskowych. Kontrolującym przedstawiono jedynie kalkulację opartą na ogólnodostępnych cennikach internetowych producentów, dotyczącą wytworzenia 100,0 tys. sztuk kamizelek).

Brak przygotowania pracowników dokonujących oceny ofert składanych przez potencjalnych beneficjentów

**Nierzetelne przygotowanie prac komisji (m.in. brak szkoleń i kryteriów ocen) wpływało na przebieg i wyniki konkursów. Przeprowadzone badanie 206 przekazanych do kontroli kart ocen merytorycznych w 98 przypadkach wykazało rozbieżności i niespójności merytoryczne w przedstawionych w nich ocenach, tj.:**

- **przyznawanie różnej liczby punktów pomimo podobnego uzasadnienia oceny** (w dziewięciu badanych ofertach) – przykładowo w ocenach oferty złożonej przez Subvenio, Fundacja Interwencji Kryzysowej i Pomocy Psychologicznej w LXII otwartym konkursie ofert na lata 2019–2021 – Specjalistyczne Centra Pomocy (pomoc pokrzywdzonym) w uzasadnieniu punktacji przyznanej za doświadczenie oceniający uznali, iż podmiot nie wykazał doświadczenia w realizacji zadań w zakresie rehabilitacji oraz udzielania pomocy osobom w stanie śpiączki. Za doświadczenie i skalę działań jeden oceniający przyznał 50% możliwych do uzyskania punktów, a drugi 75%. Różnica w przyznanej punktacji mogła zadecydować o ostatecznym wyniku konkursu, ponieważ oferta innego podmiotu, który nie otrzymał dofinansowania została oceniona jeden punkt niżej, niż oferta Subvenio, która otrzymała dofinansowanie;
- **zwracanie uwagi przez oceniających na różne elementy** (w sześciu zbadanych ofertach) – przykładowo w ocenach oferty złożonej przez Stowarzyszenie „Hojne Serca” im. Św. Jana Pawła II (dalej: Stowarzyszenie „Hojne Serca”) w LXIX otwartym konkursie ofert na lata 2019–2021

Rozbieżności i błędy merytoryczne w zbadanych kartach ocen, wpływające na wyniki konkursów

– Radom (pomoc pokrzywdzonym) w uzasadnieniu dotyczącym jakości oferty jeden z oceniających zwrócił uwagę, że w opisie zasadności realizacji zadania podmiot odniósł się do województwa świętokrzyskiego, chociaż konkurs przewidywał utworzenie ośrodka i lokalnych punktów w województwie mazowieckim. Drugi oceniający nie zauważył tej niespójności i podmiot otrzymał dofinansowanie;

- **występowanie elementów sprzecznych pomiędzy dwiema ocenami (w 11 badanych ofertach)** – przykładowo w ocenach oferty złożonej przez Subvenio, Fundację Interwencji Kryzysowej i Pomocy Psychologicznej w VI konkursie ofert na lata 2019–2021 – Łódź (pomoc pokrzywdzonym) wystąpiły co prawda nieznaczne różnice w przyznanej punktacji, jednak mogły one zaważyć na wyniku konkursu, ponieważ różnica sumy punktów pomiędzy tym podmiotem a zwycięzcą konkursu, wynosiła trzy punkty. W rubryce poświęconej jakości oferty, w pozycji dotyczącej proponowanych sposobów dotarcia do osób pokrzywdzonych przestępstwem jeden oceniający przyznał 100% punktów, a przyznaną punktację uzasadnił wskazując, że: „Podmiot przewiduje szereg działań w zakresie promocji swojej działalności”. Z kolei drugi oceniający przyznał połowę punktów. Zauważył, iż podmiot nie przedstawił „informacji na temat promocji działalności (...) w telewizji, radio, prasie czy mediach społecznościowych”. Dodatkowo, dokonując oceny racjonalności wydatków jeden z oceniających przyznał 83% możliwych punktów. Ocenę umotywowował m.in. dysproporcjami występującymi w kosztorysie. Drugi z oceniających nie zwrócił na to uwagi. Wydatki uznał za „racjonalne, spójne i zasadne z perspektywy efektywności realizacji wsparcia dla osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków” i przyznał maksymalną liczbę punktów. Z kolei w ocenach merytorycznych oferty złożonej przez Stowarzyszenie Patria et Lex, w tym samym konkursie, oceniający różnie ocenili zgodność oferty z celami SMART. Jeden z Członków Komisji stwierdził: „ocena jest czytelna, zasadna oraz zgodna z koncepcją SMART”, a drugi, że oferent „ogólnie i nieprecyzyjnie wskazał cel główny i cele szczegółowe, co utrudnia stwierdzenie ich zgodności z koncepcją SMART”;
- **brak spójności pomiędzy oceną punktową a uzasadnieniem w obrębie tej samej oceny merytorycznej (zawyżanie/zaniżanie punktacji w stosunku do uzasadnienia w 12 badanych ofertach)** – przykładowo w ocenach oferty złożonej przez Fundację Altum w II konkursie na lata 2019–2023 z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oceniający zauważyli, że podmiot powstał w krótkim odstępie czasu od publikacji ogłoszenia, a zamiast doświadczenia samej Fundacji w sposób bardzo ogólny przedstawił doświadczenie osób mających realizować projekt. Pomimo tego za ocenę dotychczasowych działań przyznali po 50% punktów, a za ocenę skali działań – 75% i 50%. Fundacja Altum powstała miesiąc przed ogłoszeniem konkursu, a w ofercie wskazała, że „jest nowym podmiotem prawnym, a celem działań jej specjalistów nie jest wyłącznie pomoc konkretnym osobom, ale w szczególności wzbudzenie powszechnego zaufania dla instytucji Funduszu Sprawiedliwości i założeń jakie promuje”. Z uzasadnień zawartych na kartach ocen merytorycznych wynikało, że Członkowie Komisji przyznali Fundacji

punkty za wiedzę i doświadczenie „poszczególnych osób zaplanowanych do zatrudnienia”. **W konsekwencji dwukrotnie przyznano punkty za kwalifikacje osób zaangażowanych w projekt: zarówno w rubryce dotyczącej doświadczenia podmiotu, jak i w rubryce poświęconej ocenie zasobu kadrowego.** Zaważyło to na ostatecznym wyniku konkursu, w którym dotacje przyznano jedynie trzem podmiotom z uwagi na wyczerpanie przez nie limitu środków. W ocenie końcowej Fundacja Altum otrzymała łącznie 194 punkty i była trzecim najwyżej ocenionym podmiotem;

- **błędy w ocenach merytorycznych, które wpływały na punktację oferty** (w dwóch zbadanych ofertach) – przykładowo jeden z Członków Komisji w ocenie oferty złożonej przez Diecezjalną Fundację Ochrony Życia w XX konkursie na lata 2019–2021 z zakresu pomocy pokrzywdzonym napisał w uzasadnieniu „Podmiot zapewnił lokale użytkowe na rzecz Lokalnych Punktów Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem, jednak nie wskazał ich dokładnych adresów”. Za ocenę potencjału rzeczowego i lokalowego w zakresie potrzebnym do funkcjonowania lokalnych punktów pomocy przyznał jeden pkt na cztery możliwe. Tymczasem Fundacja wskazała dokładne adresy lokalnych punktów, ale nie w części poświęconej zasobowi administracyjno-rzeczowemu<sup>147</sup>, gdzie dokonała jedynie opisu lokali, ale w części dotyczącej jakości oferty w pozycji „Wykaz planowanych do utworzenia Ośrodków Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem”. Błąd ten mógł zaważyć na wyniku konkursu, ponieważ różnica pomiędzy łączną punktacją zwycięskiej Fundacji Ex Bono a punktacją Diecezjalnej Fundacji Ochrony Życia (której nie przyznano dotacji) kształtowała się na poziomie jednego punktu<sup>148</sup>;
- **uznaniowość w zakresie oceny kosztorysów zadań** – w 11 przeanalizowanych przez NIK ofertach i sporządzonych do nich ocenach miała miejsce sytuacja, kiedy jeden z oceniających zakwestionował część pozycji z kosztorysu, a drugi nie miał względem niego żadnych uwag.

**Członkowie komisji konkursowych nie przedstawili w toku kontroli szczegółowych uzasadnień wyjaśniających przyczyny formułowanych przez nich ocen.** Jeden z oceniających<sup>149</sup> wyjaśniając opinię na temat wpływu promowania wartości rodzinnych na przeciwdziałanie przestępczości, powołał się na badania potwierdzające taki związek. Nie potrafił ich jednak przytoczyć i ograniczył się do stwierdzenia, że prawdopodobnie w momencie dokonywania oceny posiadał szeroką wiedzę w tym zakresie. Tłumaczył także, że nie był świadomy przysługującego mu uprawnienia przewidującego możliwość kontaktowania się z oferentem na etapie oceny merytorycznej<sup>150</sup>.

<sup>147</sup> Zamieszczony na BIP dokument pt. „Instrukcja Witkac krok po kroku” nie nakłada na oferenta obowiązku przedstawiania adresów ośrodków i punktów w zasobie administracyjno-rzeczowym.

<sup>148</sup> Diecezjalna Fundacja Ochrony Życia nie miała możliwości sprostowania błędu oceniającego, ponieważ karty ocen merytorycznych są przekazywane podmiotom biorącym udział w konkursach jedynie na ich wniosek, którego Fundacja nie złożyła.

<sup>149</sup> W ramach IV konkursu na 2018 r. (przeciwdziałanie przyczynom przestępczości).

<sup>150</sup> § 19 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Funduszu umożliwia Komisji wezwanie podmiotu do złożenia wyjaśnień dotyczących treści złożonej przez niego oferty.

Uznaniowość  
decyzji o przyznaniu  
dofinansowania  
organizacjom  
pozarządowym

**Opisane powyżej błędy i rozbieżności w ocenach ofert nie zostały dostrzeżone przez Dysponenta, co świadczy o jego nierzetelnym nadzorze nad przebiegiem konkursów. W rezultacie, ocena jakości poszczególnych ofert nie wynikała z kryteriów merytorycznych i była dokonywana przez członków komisji konkursowych w sposób dowolny i uznaniowy.**

**Jednocześnie, jak wykazała kontrola, przebieg prac oraz rekomendacje komisji konkursowych miały ograniczone znaczenie w związku z podejmowaniem przez Dysponenta nieudokumentowanych, arbitralnych decyzji w sprawie unieważniania konkursów lub też odmowy przyznania dotacji niektórym podmiotom wskazanym przez komisje.**

Podjęcie  
przez Dysponenta  
nieudokumentowanych,  
arbitralnych decyzji  
ws unieważniania  
i zmiany wyników  
konkursów

Z łącznej liczby 86 przeprowadzonych w badanym okresie konkursów ofert z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem unieważniono 24 konkursy, co w większości przypadków wynikało z niewpłynięcia żadnej oferty. W 11 przypadkach decyzja taka została podjęta pomimo nadesłania ofert, jednak do publicznej wiadomości nie podano powodów unieważnienia tych konkursów. Dysponent wyjaśnił, że trzy konkursy<sup>151</sup> unieważniono z uwagi na nieosiągnięcie przez startujące w nich podmioty wymaganej minimalnej liczby punktów (tj. 50% łącznej liczby punktacji), a w **stosunku do ośmiu pozostałych podjął decyzję o odmowie przyznania dotacji korzystając z uprawnienia wskazanego w § 22 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu<sup>152</sup>. Oferty, które wpłynęły w ramach ośmiu ww. konkursów<sup>153</sup> uzyskały pozytywną rekomendację Komisji Konkursowej, natomiast Dysponent odmówił przyznania tym podmiotom dofinansowania i unieważnił konkursy, nie uzasadniając swojej decyzji.** Dysponent wyjaśnił, że rozporządzenie w sprawie Funduszu nie przewiduje takiego obowiązku i obliguje „jedynie do ogłoszenia informacji o unieważnieniu konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej”.

**Przeprowadzone badanie próby konkursów wykazało również dwa przypadki, w których Dysponent<sup>154</sup> odrębną adnotacją wykreślił ze sporządzonych przez Komisje Konkursowe protokołów łącznie**

<sup>151</sup> XXXVIII konkurs na lata 2019–2021 – Sanok oraz LXXII konkurs na lata 2019–2021 – Kłodzko.

<sup>152</sup> Zgodnie z § 22 ust. 2 Dysponent niezwłocznie podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji i zamieszcza ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej. Dysponent może odmówić przyznania dotacji lub zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję.

<sup>153</sup> Oferty złożone przez: Caritas Diecezji Kieleckiej w IV konkursie na lata 2019–2021 – Kielce; Stowarzyszenie Przeworsk – Powiat Bezpieczny w VIII konkursie na lata 2019–2021 – Stalowa Wola; Krakowskie Forum Organizacji Społecznych Krafos w XV konkursie na lata 2019–2021 – Kraków; Fundację Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra oraz Fundację Edukacji Nowoczesnej w XXVII konkursie na lata 2019–2021 – Warszawa Bemowo; Fundację Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra w XXVII konkursie na lata 2019–2021 – Warszawa Ursynów; Iwo – Doradztwo Obywatelskie w XXXIV konkursie na lata 2019–2021 – Nowy Sącz; Stowarzyszenie „Intro” w L konkursie na lata 2019–2021 – Wrocław; Stowarzyszenie Quisisana w LXXVIII konkursie na lata 2019–2021 – Opole.

<sup>154</sup> W imieniu Dysponenta decyzja została podjęta przez ówczesnego Dyrektora Departamentu Spraw Rodziny i Nieletnich, Mikołaja Pawlaka, posiadającego upoważnienie Ministra Sprawiedliwości MS/84/2017 z 20 września 2017 r.

osiem ofert<sup>155</sup> rekomendowanych do dofinansowania, w tym dwie, które w ocenie Komisji zasłużyły na najwyższą punktację<sup>156</sup>. Dysponent nie umotywował swojej decyzji w protokołach z przebiegu konkursów. Informacje o przyczynach odmowy udzielenia dotacji nie zostały dołączone do dokumentacji konkursowej, ani podane w korespondencji przekazanej do oferentów. Dysponent nie udzielił również wyjaśnień w tym zakresie w odpowiedzi na pismo NIK. Wskazał jedynie, iż „na podstawie § 22 ust. 2 rozporządzenia może odmówić przyznania dotacji”. Działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, ówczesny Dyrektor DSRiN wskazał, że „przepisy dopuszczały podjęcie dyskrecjonalnej decyzji, której to decyzji nie musiał następnie uzasadniać, czy przekazywać. (...)”. Wyjaśnił ponadto, że brał pod uwagę szersze kryteria, niż te, które badała komisja konkursowa, w tym całokształt działalności oferenta i jego wcześniejsze doświadczenia.

NIK nie neguje faktu, że rozporządzenie w sprawie Funduszu nie nakładało na Dysponenta obowiązku uzasadniania decyzji w przedmiocie przyznania lub odmowy udzielenia dotacji, czy też unieważniania konkursów<sup>157</sup>. Jednocześnie zauważa, że **Dysponent rozporządza środkami publicznymi, w związku z czym powinien kierować się przy ich rozdysponowywaniu zasadami jawności i przejrzystości, określonymi w art. 33–34 ufp. Uznaniowe decyzje Dysponenta, w tym podejmowane w oparciu o niezdefiniowane i nigdzie nieopublikowane kryteria, przeczą tym zasadom. Negują również istotę otwartych konkursów ofert, skoro ich wyniki mogą być w każdej chwili zmienione.** Ponadto jak opisano wcześniej, wbrew twierdzeniom ówczesnego Dyrektora DSRiN, przeprowadzane konkursy nie zapewniały wyboru podmiotów z adekwatnym doświadczeniem, gwarantującym efektywną realizację zadań finansowanych ze środków dotacji.

**Dyskrecjonalny charakter decyzji Dysponenta w zakresie rozdysponowywania środków publicznych był jeszcze bardziej widoczny w przypadku finansowania jednostek SFP, na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Z łącznej liczby 11 objętych badaniem NIK wniosków rozpatrzonych w tym trybie, aż w ośmiu przypadkach Dysponent nie uzasadnił przyczyn udzielenia jednostkom SFP dofinansowania, w szczególnym trybie pozanaborowym, na łączną kwotę 29 210,4 tys. zł. W przypadku pięciu wniosków nie przedstawiono także ocen merytorycznych projektów, a pozostałe trzy decyzje o rozdysponowaniu środków publicznych bazowały na niezwyfikowanych danych, których niezetelność została wykazana w toku kontroli NIK, i tak:**

Dyskrecjonalne udzielanie dofinansowania jednostkom SFP w trybie pozanaborowym

<sup>155</sup> Oferty złożone przez Stowarzyszenie Grom Combat System; Fundację „Back Home”; Klub Sportowy Cygnus Przywidz; Fundację Grupy PKP i Stowarzyszenie Wspierania Aktywności „Bona Fides” w III otwartym konkursie ofert na 2018 r. z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz Fundację Ekoton i dwie oferty Częstochowskiego Stowarzyszenia ETOH na województwo śląskie i opolskie w I otwartym konkursie ofert na 2018 r. z zakresu pomocy pokrzywdzonym.

<sup>156</sup> Stowarzyszenie Wspierania Aktywności „Bona Fides” oraz Fundacja Grupy PKP otrzymały odpowiednio 195 i 188 punktów na 220 możliwych.

<sup>157</sup> Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie określenia w rozporządzeniu w sprawie Funduszu dyskrecjonalnych uprawnień jego Dysponenta opisano w pkt 5.1. informacji.

Nieuzasadnione stosowanie trybu pozanaborowego oraz brak merytorycznych ocen projektów

- **podejmując decyzję o zaakceptowaniu wniosków o sfinansowanie dwóch projektów określanych jako naukowo-badawcze, złożonych przez UKSW<sup>158</sup> oraz dwóch przedstawionych przez IWS<sup>159</sup>** Dysponent każdorazowo wskazywał na unikatowość i innowacyjność wniosków, nie wyjaśniając jednak, jakie szczególne okoliczności zadecydowały o przyznaniu dofinansowania w trybie pozanaborowym. Tymczasem, jeden z ww. projektów dotyczył komunikacji w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, które to przestępstwa (określone w art. 133 kk) występują incydentalnie, co potwierdzają statystyki sądowe<sup>160</sup>. Z kolei w przypadku projektu dotyczącego prześladowania chrześcijan, w fiszce projektowej oraz w wyjaśnieniach dla NIK wskazywano na dane dotyczące zjawiska chryścianofobii przedstawione w „Światowym Indeksie Prześladowań”, w którym brak jest danych na temat prześladowania chrześcijan w Polsce<sup>161</sup>.

**W żadnym z protokołów weryfikacji wniosków nie odnotowano także faktu dokonania oceny projektów w odniesieniu do kryteriów merytorycznych, oprócz ogólnego stwierdzenia, że są one zgodne z celami Funduszu Sprawiedliwości** określonymi w przepisach kkw i rozporządzenia w sprawie Funduszu. Dyrektor DSRiN, który w imieniu Dysponenta zaakceptował trzy opisywane wnioski<sup>162</sup> stwierdził, że dofinansowanie projektów UKSW i IWS realizowało postulat, aby działania Funduszu oprzeć „na obudowie naukowej”. NIK zwróciła jednak uwagę, że weryfikacji wniosków nie dokonywali ani pracownicy MS posiadający odpowiednie osiągnięcia naukowe i doświadczenie w ocenie oraz realizacji projektów badawczych, ani eksperci zewnętrzni posiadający wiedzę w tym zakresie. W ocenie NIK, doświadczenie zawodowe oceniających wnioski pracowników MS na płaszczyźnie stosowania prawa, w szczególności prawa karnego, nie było wystarczające do weryfikacji projektów badawczych, zwłaszcza, jeśli były to projekty o multidyscyplinarnym charakterze. W ocenie NIK, Dysponent nie udowodnił zatem uzasadnionej i pilnej potrzeby, która świadczyłaby o konieczności akceptacji ww. wniosków w trybie pozanaborowym;

<sup>158</sup> Pierwszy obejmował swoim zakresem dwa obszary: „Wybrane zagadnienia systemu zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom w kontekście prawno-porównawczym” oraz „Działanie sprawiedliwości tranzycyjnej, edukacji prawnej i obywatelskiej jako element systemu przeciwdziałania przyczynom przestępczości” (umowa nr DSRiN-I-7211-394/18 z dnia 9 kwietnia 2018 r., na kwotę 6930,3 tys. zł). Drugi dotyczył projektu pn. „Komunikacja strategiczna w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej” (umowa nr DSRiN-I-7211-1025/18 z dnia 4 czerwca 2018 r., na kwotę 2235 tys. zł).

<sup>159</sup> Pierwszy pn. „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości” (umowa nr DSRiN-I-7211-395/18 z dnia 10 kwietnia 2018 r., na kwotę 5351,9 tys. zł); drugi pn. „O wolność wyznania religii we współczesnym świecie. Przeciwdziałanie przyczynom dyskryminacji i pomoc prześladowanym na przykładzie chrześcijan” (porozumienie nr DFS-III.7211.11.2019 z dnia 16 stycznia 2019 r., na kwotę 2458,9 tys. zł).

<sup>160</sup> Przestępstwa przeciwko RP ujęte w rozdziale XVII kodeksu karnego, w tym znieważenie narodu lub państwa polskiego (art. 133 kk), występują tak rzadko, że nie są ujmowane w statystykach sądowych (sprawozdaniach MS-S6).

<sup>161</sup> <https://www.opendoors.pl/przesladowania-chrzciscijan/przesladowania-mapa> [dostęp: 20.05.2021 r.].

<sup>162</sup> Wnioski UKSW oraz wniosek IWS dot. projektu pn. „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości”.



- **w przedstawionej do kontroli dokumentacji, jak również w udzielonych wyjaśnieniach Dysponent Funduszu nie uzasadnił zasadności sfinansowania tzw. projektu naukowo-badawczego w zakresie zaproponowanym przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, w tym zastosowania w tym przypadku szczególnego, pozanaborowego trybu przyznania dotacji.** Dysponent nie weryfikował również celowości i wysokości poszczególnych, przedstawionych przez oferenta pozycji kosztorysu zadania, dotyczących w szczególności wynagrodzeń osób uczestniczących w projekcie oraz rozbudowanej struktury administracyjnej przedsięwzięcia<sup>163</sup>;
- **Dysponent przyznał, w trybie pozanaborowym, dofinansowanie Gminie Maków Podhalański na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego dla jednostki OSP Maków Podhalański Dolny<sup>164</sup>, pomimo że z wniosku tego podmiotu bezpośrednio wynikało, że zasadniczym celem dotacji nie będzie realizowanie celów Funduszu, ale uzyskanie notyfikacji jednostki OSP do Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego<sup>165</sup>.** Wnioskodawca wskazała również, że OSP Maków Podhalański Dolny w 2017 r. brała udział w 14 zdarzeniach zarejestrowanych w statystykach PSP, a w 2018 r. – w 11. Nie podał jednak informacji dotyczących rodzaju tych zdarzeń, tj. czy powstały one w wyniku przestępstwa i czy uczestniczyły w nich osoby poszkodowane, ani w jaki sposób nowy samochód miał przyczynić się do zwiększenia skuteczności działań na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem. **Tymczasem z danych uzyskanych z Systemu Wspomagania Decyzji PSP wynikało, że ani przed przyznaniem dofinansowania, ani po zakupie wozu, jednostka OSP Maków Podhalański Dolny nie została zadysponowana do wypadków drogowych, w których poszkodowana została, co najmniej jedna osoba;**
- **w zaakceptowanym przez Dysponenta wniosku Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. św. Rafała w Czerwonej Górze na zakup nowego tomografu komputerowego<sup>166</sup>, beneficjent wskazał na położenie szpitala „w pobliżu ruchliwej drogi ekspresowej S7, na któ-**

<sup>163</sup> Umowa dotacji Nr DSRiN-V-7211-5/18 z dnia 17 stycznia 2018 r., na kwotę 6684,3 tys. zł, zawarta z Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu na realizację zadania badawczo-edukacyjnego pod nazwą „Polityka Sprawiedliwości 2018 r.” Szczegółowe ustalenia w zakresie realizacji tego projektu opisano w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 listopada 2020 r. (znak: LBY.410.007.01.2020), skierowanym do Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Ministrowi Sprawiedliwości po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., z dnia 29 kwietnia 2019 r. (znak: KPB.410.001.02.2019). Zob. również pkt 5.4.5. informacji o wynikach kontroli w zakresie zidentyfikowanych w związku z realizacją projektu konfliktów interesu oraz braku efektów przedsięwzięcia.

<sup>164</sup> Umowa nr DFS-III.7211.104.2019 z Gminą Maków Podhalański, na kwotę 950,0 tys. zł.

<sup>165</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1317) jednym z wymogów włączenia jednostki do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest posiadanie przez nią, co najmniej jednego średniego lub ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego. Z załączonej do wniosku opinii Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Suchoj Beskidzkiej wynika jedynie, że OSP Maków Podhalański Dolny dysponowała, w momencie składania wniosku, samochodem gaśniczym klasy lekkiej, który nie spełniał kryteriów włączenia jednostki do KSRG.

<sup>166</sup> Umowa nr DFS-III.7211.529.2019 zawarta w dniu 5 grudnia 2019 r., na kwotę 3500 tys. zł.

**rej często dochodzi do wypadków komunikacyjnych**". W protokole weryfikacji wniosku zarekomendowano przyznanie dofinansowania motywując to koniecznością „niesienia pomocy medycznej pokrzywdzonym czynami zabronionymi, m.in. przestępstwami przeciwko życiu i zdrowiu, czy przestępstwami przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”. Tymczasem, ustalenia kontroli NIK nie potwierdziły istnienia ponadstandardowego, lub wynikłego z nagłej potrzeby, zapotrzebowania na zakup wnioskowanego sprzętu diagnostycznego, które byłoby związane ze skalą zaangażowania podmiotu na rzecz pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. **W szczególności, stwierdzono, że w latach 2015–2019 na całym odcinku drogi ekspresowej S7 biegnącym przez województwo świętokrzyskie odnotowano łącznie trzy wypadki drogowe, w których rannych zostało łącznie pięć osób (dwie ciężko, trzy lekko ranne)**<sup>167</sup>. Wypadki<sup>168</sup>, do których doszło na drodze S7 w pobliżu lokalizacji wnioskodawcy w latach 2018–2019 stanowiły odpowiedni 0,2% i 0,1% ogółu wypadków drogowych na drogach województwa świętokrzyskiego, a przy tym osoby, które odniosły w nich obrażenia stanowiły 0,2% ogółu rannych. **Nadto, jak ustalono w toku kontroli, wykorzystanie tomografu komputerowego w celach diagnostycznych związanych z pomocą ofiarom przestępstw obejmowało 43 badania w 2018 r. i 42 badania w roku 2019, co stanowiło odpowiednio 0,56% i 0,52% wszystkich badań wykonanych w tym czasie przy użyciu tego urządzenia.** Dysponent nie potrafił także wyjaśnić, z czego wynikał pilny tryb rozpatrzenia wniosku Szpitala;

- **w ramach umowy dotacji<sup>169</sup> zawartej z Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Raciborzu (dalej: PWSZ lub Uczelnia) Dysponent Funduszu przyznał, w trybie pozanaborowym, dofinansowanie zadań obejmujących w szczególności: prace remontowo-budowlane zaplecza sportowo-rekreacyjnego Uczelni** (wymiana okien; remont sanitariatów; wymiana instalacji: elektrycznej, CO, wodnokanalizacyjnej, wentylacyjnej; remont dachu) oraz wyposażenie sal gimnastycznych i siłowni PWSZ. Jako uzasadnienie udzielenia dotacji oferent oraz Dysponent Funduszu wskazywali m.in. przeciwdziałanie przestępczości w powiecie raciborskim poprzez organizowanie zajęć sportowo-rekreacyjnych.

**Kontrola przeprowadzona u Dysponenta oraz u beneficjenta umowy dotacji<sup>170</sup> wykazała jednak, że oferta PWSZ ws. dofinansowania projektu, została sporządzona w sposób nierzetelny.** Nie określono w niej wskaźników produktu i rezultatów (np. liczby osób korzystających z bazy sportowej) oraz oczekiwanego oddziaływania projektu na poziom prze-

<sup>167</sup> Dane wg interaktywnej mapy wypadków drogowych dostępnej na stronie: <http://www.obserwatoriumbrd.pl/app/?lang=pl>

<sup>168</sup> Dane o wypadkach drogowych pochodzą z rocznych raportów o wypadkach drogowych publikowanych przez Komendę Główną Policji. <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>

<sup>169</sup> Nr DSRiN-V-7211-2/18 z dnia 12 stycznia 2018 r., na kwotę 1100,0 tys. zł.

<sup>170</sup> Szczegółowe ustalenia kontroli w tym podmiocie zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 grudnia 2020 r. (znak: LKA.410.007.02.2020) przekazanym Rektorowi Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu.

stępczości na terenie Raciborza i okolic (np. zmiana wskaźników charakteryzujących negatywne zjawiska społeczne). Nie uzasadniono również przyczyn wystąpienia o dofinansowanie w trybie pozanaborowym, w szczególności, nie przedstawiono konkretnych informacji na temat stanu zagrożenia przestępczością na terenie powiatu raciborskiego, ani danych porównawczych potwierdzających szczególną sytuację tego powiatu na tle innych jednostek samorządu terytorialnego. W ofercie, odwoływano się w sposób wybiórczy i nierzetelny do opisanego w Gminnym Planie Rewitalizacji Miasta Racibórz na lata 2014–2020 „poważnego problemu dotyczącego przestępczości”, podczas gdy w dokumencie tym wskazywano zasadniczo na spadek przestępczości na terenie powiatu raciborskiego<sup>171</sup>. **Jednocześnie, analiza dokumentacji sprawy wykazała, że działający w imieniu Dysponenta, ówczesny Dyrektor DSRiN Mikołaj Pawlak, był bezpośrednio zaangażowany w przygotowanie oferty PWSZ, co stwarza zasadnicze wątpliwości odnośnie jego bezstronności na etapie oceny tego dokumentu.**

Ustalono, że zrealizowane w ramach projektu zajęcia sportowe stanowiły tylko 7,5% wydatków całego przedsięwzięcia, a główna część projektu dotycząca remontu i doposażenia sal gimnastycznych nie miała bezpośredniego związku z celami Funduszu Sprawiedliwości. (Większość zajęć odbywała się poza tym obiektem.) PWSZ nie posiadała również dokumentacji potwierdzającej udział w prowadzonych zajęciach dzieci i młodzieży zagrożonej demoralizacją oraz dysfunkcjami społecznymi.

**W ocenie NIK, w opisanych powyżej przypadkach Dysponent nadużywał szczególnego trybu przyznawania dofinansowania określonego w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Nie weryfikował również należycie, w jaki sposób przekazywane środki wpłyną na realizację celów Funduszu. W efekcie, zakupy wyposażenia (samochód pożarniczy, sprzęt medyczny), prace modernizacyjno-budowlane, czy też finansowanie działalności uczelni wyższych nie wspierały systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przestępczości, ale wspomagały bieżące funkcjonowanie arbitralnie wybieranych przez Dysponenta jednostek SFP.**

**W całym badanym okresie Dysponent nie przestrzegał również, wynikającej z art. 33 i 34 ufp, zasady jawności gospodarki pieniężnej państwa. Nie podawał do publicznej wiadomości informacji na temat kwot dotacji przyznanych poszczególnym podmiotom w wyniku konkursów ofert i naborów wniosków (ostatni raz tego rodzaju komunikat zamieszczono w BIP w dniu 25 stycznia 2018 r. wraz z ogłoszeniem wyników konkursu ofert na rok 2018 z zakresu pomocy postpenitencjarnej), a także informacji na temat zwiększenia puli środków przeznaczonych pierwotnie na dotacje w ramach danego konkursu<sup>172</sup>. Do publicznej wiadomości nie były rów-**

Nieprzestrzeganie  
zasady jawności  
finansów publicznych

<sup>171</sup> W Gminnym Planie Rewitalizacji wskazano na spadek bezpieczeństwa tylko w jednej strefie Miasta i właśnie te dane zostały podkreślone w uzasadnieniu sfinansowania projektu ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

<sup>172</sup> Spośród 16 konkursów objętych badaniem NIK, w trzech zwiększono pulę środków finansowych przeznaczonych na dotacje. LXII otwarty konkurs ofert na lata 2019–2021 (pomoc pokrzywdzonym); I otwarty konkurs ofert na 2019 r. (przeciwdziałanie przyczynom przestępczości) oraz II otwarty konkurs ofert na lata 2019–2023 (przeciwdziałanie przyczynom przestępczości).

**niez podawane informacje o podmiotach, którym udzielono dofinansowania na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu (tryb pozanaborowy), liczbie takich umów oraz kwotach dofinansowania.**

Dysponent wyjaśniał, że rozporządzenie w sprawie Funduszu „(...) nie nakłada (...) obowiązku publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji na temat wysokości kwoty przyznanej dotacji”, pomijając przy tym fakt, że obowiązek taki wynika bezpośrednio z regulacji rangi ustawowej, tj. z art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. b ufp. Dysponent uznał, iż „działalność Funduszu Sprawiedliwości jest transparentna, a liczba umów oraz kwoty dotacji są jawne dla opinii publicznej”. Opinię tę uzasadniał zamieszczeniem danych dotyczących kwoty przeznaczonej na realizację zadania i założonej liczby beneficjentów w „Programie ochrony” oraz prezentowaniem wybranych informacji na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Zdaniem NIK, przedstawione powyżej argumenty w żadnej mierze nie dowodzą, że Dysponent przestrzegał, wynikającej z art. 33 i 34 ufp, zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi.** Zaprezentowanie w programie łącznej liczby przewidywanych beneficjentów oraz globalnej, planowanej kwoty wydatków nie może być utożsamiane z udostępnieniem informacji na temat liczby i wartości faktycznie udzielonych dotacji. Z kolei opublikowanie zbiorczych danych w formie artykułów prasowo-promocyjnych nie było równoznaczne z przekazaniem informacji do publicznej wiadomości. Należy podkreślić, że we wskazywanych przez Dysponenta materiałach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa<sup>173</sup>, nie wymieniono z nazwy podmiotów, które otrzymały dofinansowanie. Nie przekazano również informacji, na jakiej podstawie rozdysponowano środki, tj. czy podmioty zostały wyłonione w drodze konkursu ofert, naboru wniosków, czy też w trybie pozanaborowym. Co więcej, zawarte w artykule sformułowanie: „Beneficjenci są wyłaniany w jawnych konkursach, w których podlegają ocenie według jasnych kryteriów” sugerowało, że opisane inicjatywy Dysponenta zostały sfinalizowane w drodze konkursów ofert, co nie było zgodne ze stanem faktycznym. Przykładowo, umowy na doposażenie OSP były zawierane zarówno w drodze naboru wniosków, jak i w trybie pozanaborowym. **W ocenie NIK, publikowanie tego rodzaju informacji nie tylko nie zapewniało transparentności działalności Funduszu Sprawiedliwości, ale wręcz mogło wprowadzać w błąd opinię publiczną i potencjalnych beneficjentów.**

Niecelowe i niegospodarne udzielanie dotacji przez Dysponenta

**Nietransparentne i uznaniowe rozdysponowywanie środków publicznych przez Dysponenta skutkowało licznymi, ustalonymi w toku kontroli przypadkami udzielania dotacji w sposób niecelowy, w tym na zadania niezwiązane z celami Funduszu Sprawiedliwości. Sprzyjało również powstawaniu mechanizmów korupcyjnych<sup>174</sup>.**

<sup>173</sup> Wsparcie z Funduszu Sprawiedliwości dla gmin, które pominięto w unijnym programie „Partnerstwo miast”.  
<https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wsparcie-z-funduszu-sprawiedliwosci-dla-gmin-ktore-pominieto-w-unijnym-programie-partnerstwo-miast> oraz „Pomagamy sprawiedliwie” – informacja o działaniach Funduszu Sprawiedliwości, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/pomagamy-sprawiedliwie> – informacja o działaniach funduszu sprawiedliwosci

<sup>174</sup> Szczegółowo opisanych w pkt 5.4. informacji o wynikach kontroli.

**Kontrola wykazała, że Dysonent Funduszu z naruszeniem zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp<sup>175</sup>, udzielił dofinansowania w ramach następujących umów dotacji:**

- umowy nr DFS-II.7211.1261.2019, na kwotę 1524,1 tys. zł na przeprowadzenie kampanii informacyjnej „Małżeństwo jako najlepsza forma profilaktyki przed przestępczością”<sup>176</sup> oraz umowy nr DFS-II.7211.1295.2019, na kwotę 3265 tys. zł na realizację projektu badawczo-rozwojowego z obszaru kompleksowej profilaktyki rodzinnej, zawartych z Fundacją Mamy i Taty<sup>177</sup>.

W przypadku pierwszej z ww. umów, w złożonej ofercie Fundacja wskazała, że głównym celem projektu było „uświadomienie społeczeństwa oraz decydentów na poziomie centralnym i lokalnym (samorządowców) o istotności wpływu małżeństwa na profilaktykę rodzinną”. **Nie wykazała natomiast, aby efekty planowanej kampanii informacyjnej odnosiły się do przeciwdziałania przyczynom przestępczości.** Produktami drugiej umowy miało być przygotowanie „cywilnych” kursów przedmażeńskich i podręcznika dla młodych małżeństw oraz rozwiązań wspierających godzenie ról rodzinnych i zawodowych. **Powyższa tematyka nie realizowała celu konkursu ofert<sup>178</sup>, którym było wyłonienie podmiotów zapewniających wsparcie eksperckie, analityczne i monitoring sieci przeciwdziałania przyczynom przestępczości, pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej<sup>179</sup>;**

- umowy nr DFS-II.7211.1273.2019 z Fundacją Życie, na kwotę 6031,4 tys. zł na realizację zadania pn. „Zintegrowany program aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego w sektorze przeciwdziałania przestępczości”<sup>180</sup>. Z przedstawionej oferty wynikało, że Fundacja planowała realizację **cyklu zajęć dydaktycznych, których rezultat miał polegać przede wszystkim na nabyciu przez ich uczestników „umiejętności menedżerskich”** takich jak: zarządzanie projektami, przedsiębiorstwem, zespołem, autoprezentacja, savoir vivre, negocjacje i mediacja. **Członkowie Komisji Konkursowej nie odnieśli się do braku związku zaproponowanych działań z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości.** Nie zakwestionowali również propozycji realizacji części zadań na Ukrainie, chociaż oferent nie wykazał związku przestępczości

<sup>175</sup> Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

<sup>176</sup> Projekt wyłoniony w I otwartym konkursie ofert na powierzenie realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przestępczości na rok 2019.

<sup>177</sup> Realizacja umów została opisana w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 września 2020 r. (znak: LWA.410.010.03.2020), przekazanym Prezesowi Fundacji Mamy i Taty oraz w pkt 5.4.5. informacji o wynikach kontroli.

<sup>178</sup> Umowa zawarta w wyniku III otwartego konkursu ofert w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości na lata 2019–2023.

<sup>179</sup> Tematyka konkursu wynikała z rekomendacji firmy audytorskiej, która w 2018 r. przeprowadziła na zlecenie Dysonenta inwentaryzację dotychczasowych działań Funduszu, dotyczącą zasadności stworzenia ośrodka o funkcjach analitycznych i doradczych, wspierającego całą strukturę pomocy finansowaną z Funduszu.

<sup>180</sup> II konkurs ofert na lata 2019–2023 (przeciwdziałanie przyczynom przestępczości).

ukraińskiej z polską, a intencją zadeklarowanych działań nie było przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, tylko promocja polskiej kultury, języka i historii oraz „kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski i Polaków na Ukrainie”. Ograniczyli się do wykazania błędów formalnych oferty (stosowania adnotacji słownych obok danych liczbowych) i rekomendowali ją do dofinansowania;

- umowy nr DFS-II.7211.1383.2019 z Fundacją Czyste Serca, na kwotę 939 tys. zł na zadanie pn. „Kampania informacyjna przeciwdziałania przestępczości wśród dzieci i nastolatków”<sup>181</sup>. Zgodnie z ofertą celem zadania miało być rozpowszechnianie efektów poprzedniego projektu Fundacji finansowanego z Funduszu Sprawiedliwości, pn. „Ryzykowne zachowania seksualne jako przyczyna przestępczości” oraz rozszerzenie działań merytorycznych o kolejne elementy, tj. **opracowanie poradnika „Kolczasty nastolatek”, dotyczącego problemów okresu dojrzewania oraz czynników rozwojowych nastolatków. Członkowie Komisji Konkursowej nie zanegowali braku bezpośredniego związku zaproponowanego zadania z tematyką przeciwdziałania przestępczości** oraz nie odnieśli się do faktu, że wpisuje się ono w obszar działalności innych organów publicznych, tj. w cele operacyjne<sup>182</sup> Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (NPZ)<sup>183</sup> oraz w zadania ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

Wyjaśniając przyczyny dofinansowania ww. zadań Dysponent Funduszu wskazał, że, w jego ocenie, pojęcie przeciwdziałania przyczynom przestępczości powinno być rozumiane szeroko, tj. jako zapobieganie, profilaktyka lub prewencja. W tym kontekście oferta Fundacji Życie miała przeciwdziałać przestępczości poprzez edukację oraz budowę społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast oferta Fundacji Czyste Serca koncentrowała się wokół przeciwdziałania czterem zagrożeniom: zażywaniu środków psychoaktywnych, stosowaniu przemocy, przestępczości oraz przedwczesnej inicjacji seksualnej. Zdaniem Dysponenta były to „działania prewencyjne prowadzące do wyeliminowania zachowań przestępczych”.

**W ocenie NIK, przyjęcie powyższej argumentacji, w połączeniu z nieokreśleniem w przepisach jednoznacznego zakresu pojęcia „zapobiegania przestępczości”, oznaczałoby w praktyce możliwość finansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości nieograniczonej kategorii zadań. Powyższe pozostaje w sprzeczności z nadrzędną zasadą funkcjonowania funduszy celowych, zgodnie z którą (w odróżnieniu od budżetu państwa) są one powoływane w celu wykonywania konkretnych („wąskiej grupy”) zadań publicznych. Ponadto, finansowane przez Dysponenta zadania z zakresu edukacji, wartości oby-**

<sup>181</sup> Złożonej w IV konkursie ofert na 2019 r. (przeciwdziałanie przyczynom przestępczości).

<sup>182</sup> M.in. cel operacyjny 2 „Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi” oraz cel operacyjny 6 „Poprawa zdrowia prokreacyjnego” za monitorowanie których odpowiada minister właściwy do spraw zdrowia.

<sup>183</sup> Wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492, wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.).

watelskich, czy relacji w rodzinie należą do właściwości innych organów administracji, co, uwzględniając brak rzetelnych konsultacji z tymi podmiotami<sup>184</sup>, prowadziło do dublowania wydatków i tym samym wpływało na nieefektywne wydatkowanie środków publicznych;

- umowy nr DFS-II.7211.1407.2019 z Fundacją Strażnik Pamięci, na kwotę 1316,9 tys. zł, na realizację kampanii informacyjnej mającej na celu przeciwdziałanie przestępstwom znieważania Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej<sup>185</sup>. **Decyzja o dofinansowaniu ww. zadania została podjęta, pomimo że przestępstwo, któremu miało ono przeciwdziałać (określone w art. 133 kk) występuje incydentalnie, co potwierdzają zarówno statystyki sądowe<sup>186</sup>, jak i skala takich zdarzeń wskazana w ofercie Fundacji (dwa przypadki).** Podjęto ją również przed poznanie efektów zbieżnego tematycznie projektu naukowowo-badawczego zleconego przez Dysponenta UKSW. **Dodatkowo, osoby dokonujące oceny oferty, nie zwróciły uwagi, że główny cel projektu został zdefiniowany w sposób niezgodny z koncepcją SMART, tj. był niemierzalny i niemożliwy do osiągnięcia.** Obejmował on „doprowadzenie do zmniejszenia, a docelowo do wyeliminowania w przestrzeni publicznej, liczby opinii szkalujących Polskę i naród Polski”. Tymczasem żadne z działań przewidzianych do realizacji w projekcie nie było ukierunkowane na odbiorców zewnętrznych (osoby z zagranicy), którzy byli wskazywani w ofercie, jako główni sprawcy czynu wymienionego w art. 133 kk<sup>187</sup>.

W 2020 r. Dysponent ogłosił kolejny konkurs z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości, który umożliwił realizację zadań w zakresie „prewencji przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, mając na celu w szczególności ochronę dobrego imienia Polski” (VI otwarty konkurs ofert na lata 2020–2023). **Dysponent nie potrafił wyjaśnić, dlaczego cyklicznie finansował realizację zadań obejmujących ten sam zakres tematyczny;**

- umowy Nr DFS-7211-316/18 zawartej w dniu 6 lipca 2018 r. z Fundacją Wyszehradzką, na kwotę 1364,4 tys. zł, dotyczącej organizacji dwudniowej, międzynarodowej konferencji bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Europie. Dotacja została przyznana podmiotowi, który nie był w stanie wykazać doświadczenia w organizacji przedsięwzięć będących przedmiotem konkursu ofert oraz nie miał w celach statutowych zadań bezpośrednio związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości<sup>188</sup> (Fundacja została zarejestrowana 1 maja 2017 r., a jej cele obejmowały przede wszystkim wspieranie i promowanie inicjatyw w ramach Grupy

<sup>184</sup> Szczegółowo opisano w pkt 5.2. informacji o wynikach kontroli.

<sup>185</sup> Umowa zawarta w wyniku IV otwartego konkursu ofert na rok 2019 z zakresu przeciwdziałania przestępczości.

<sup>186</sup> Przestępstwa przeciwko RP ujęte w rozdziale XVII kodeksu karnego, w tym znieważenie narodu lub państwa polskiego (art. 133 kk), występują tak rzadko, że nie są ujmowane w statystykach sądowych (sprawozdaniach MS-S6).

<sup>187</sup> Realizacja umowy została opisana w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 września 2020 r. (znak: LWA.410.010.01.2020), przekazanym Prezesowi Zarządu Fundacji Strażnik Pamięci oraz w pkt 5.4.5. informacji o wynikach kontroli.

<sup>188</sup> Oferta została złożona w ramach III otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

Wyszehradzkiej). W związku z ogólnym charakterem przedłożonej oferty (brak wskazania konkretnej daty, miejsca, agendy oraz liczby uczestników planowanej konferencji) nie określono precyzyjnie zakresu zadań podlegających dofinansowaniu ze środków Funduszu Sprawiedliwości<sup>189</sup> oraz nie weryfikowano celowości i wysokości poszczególnych pozycji kosztorysu zgłoszonego przez oferenta, obejmującego rażąco wysokie koszty organizacji przedsięwzięcia, w tym wynajmu sali kongresowej oraz cateringu i organizacji bankietu<sup>190</sup>. Powyższe okoliczności zostały wprawdzie odnotowane przez osoby dokonujące oceny merytorycznej oferty (z których jedna nie rekomendowała jej do dofinansowania), jednak nie spowodowały one adekwatnej reakcji Dysponenta Funduszu, który zdecydował o udzieleniu ww. podmiotowi dotacji;

- umowy nr DFS-II-7211-507/18/4 zawartej z Fundacją Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, na kwotę 24 122,8 tys. zł, dotyczącej kampanii społecznej mającej na celu przeciwdziałanie przyczynom przestępczości drogowej związanej z zachowaniem niechronionych uczestników ruchu, w ramach której zaplanowano akcję medialną oraz dostarczenie do wszystkich szkół podstawowych materiałów edukacyjno-informacyjnych, konspektów lekcji dla nauczycieli i kamizelek odblaskowych (3018,1 tys. szt.). Umowa została zawarta w wyniku IV konkursu ofert na powierzenie zadań w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości<sup>191</sup>, w ramach którego Dysponent przewidział wyłonienie jednego wykonawcy i oszacował wartość kampanii informacyjnej na kwotę 25 000,0 tys. zł. **Ogłoszenie konkursu nie zostało poprzedzone analizą wskazującą na zasadność przeprowadzenia tego rodzaju akcji informacyjnej oraz potwierdzającą możliwość jej faktycznego oddziaływania na zachowania potencjalnych sprawców przestępstw drogowych. Nie przeprowadzono żadnych konsultacji z podmiotami, którym przypisano obowiązki związane z profilaktyką bezpieczeństwa ruchu drogowego (tj. w szczególności z Policją), a także nie oszacowano precyzyjnie wartości planowanej kampanii.** Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że decyzja o wydatkowaniu kwoty 25 000,0 tys. zł została poprzedzona jedynie „roboczymi” analizami ogólnodostępnych statystyk dotyczących liczby wypadków drogowych, co wynikało m.in. z braku obowiązków prawnych w tym zakresie. Tymczasem, jak wykazały wyniki kontroli NIK<sup>192</sup>, brak było jakichkolwiek

<sup>189</sup> Dysponent Funduszu nie zagwarantował sobie w umowie dotacji prawa do późniejszej akceptacji ww. kluczowych warunków realizacji zadania.

<sup>190</sup> Szczegółowe ustalenia w zakresie realizacji umowy dotacji opisano w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 listopada 2020 r. (znak: LLO.410.010.02.2020), skierowanym do Prezesa Fundacji Wyszehradzkiej oraz w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Ministrowi Sprawiedliwości po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r., z dnia 29 kwietnia 2019 r. (znak: KPB.410.001.02.2019). Zob. również opis realizacji umowy i jej efektów w pkt 5.4.5. informacji o wynikach kontroli.

<sup>191</sup> Zob. również nieprawidłowość dot. nierzetelnego przygotowania tego konkursu opisaną na str. 46–47 informacji o wynikach kontroli.

<sup>192</sup> Kontrola nr P/16/035 „Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom”.  
<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/035/>



pogłębionych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ akcji profilaktycznych na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, a prowadzone w tym zakresie działania w niewystarczającym stopniu uwzględniały aspekt oddziaływania wobec kierujących pojazdami (głównych sprawców wypadków z udziałem pieszych). **Ponadto jak wynika z ustaleń kontroli prowadzonej w Komendzie Głównej Policji<sup>193</sup> oraz z przeprowadzonych przez Izbę badań ankietowych<sup>194</sup> w roku szkolnym 2018/2019, akcje profilaktyczne skierowane do dzieci i młodzieży (w tym rozdawanie odblasków, kamizelek, itp.) zostały przeprowadzone przez Policję, samorządy i inne podmioty<sup>195</sup> w większości szkół podstawowych w Polsce. Powyższe oznacza, że kampania sfinansowana ze środków Funduszu Sprawiedliwości stanowiła powielenie działań innych podmiotów.**

### 5.4. Wykonywanie oraz rozliczanie umów/porozumień zawartych z beneficjentami na realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości

W latach 2017<sup>196</sup>–2020 (I półrocze) Dysponent Funduszu Sprawiedliwości zawarł 2908 umów o powierzenie zadań na łączną kwotę 681 409,2 tys. zł, angażując środki Funduszu na lata 2018–2024 w obszarach:

Skala umów dotacji udzielanych przez Dysponenta

- **pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym** – zawarto 86 umów na łączną kwotę 24 225 tys. zł<sup>197</sup>;
- **pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym** – zawarto 2678 umów na kwotę 486 092,4 tys. zł<sup>198</sup>. Finansowaniem objęto świadczenie bezpośredniej pomocy beneficjentom, a także inne działania, w tym wsparcie OSP (2455 umów na kwotę

<sup>193</sup> „Kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r. przez Komendanta Głównego Policji w ramach w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji”.

<sup>194</sup> NIK przeprowadziła w dniach od 16 czerwca do 3 lipca 2020 r. badania kwestionariuszowe dotyczące kampanii informacyjno-edukacyjnej „Dobrze Cię widzieć” skierowane do dyrektorów szkół podstawowych będących beneficjentami projektu oraz osób, które były w roku szkolnym 2018/2019 wychowawcami klas I–VIII. W zakresie badania dla dyrektorów szkół podstawowych wystosowano zapytanie do 1110 losowo wybranych publicznych szkół podstawowych z terenu całej Polski. Kwestionariusz został wypełniony przez dyrektorów z 478 szkół podstawowych, tj. 43,1% szkół objętych badaniem. W zakresie badania dla wychowawców wystosowano zapytanie do nauczycieli, którzy w latach 2018–2019 byli wychowawcami klas I–VIII w wylosowanych do badania kwestionariuszowego szkołach. Kwestionariusz został wypełniony przez 3023 wychowawców z 475 szkół podstawowych, tj. z 42,8% szkół objętych badaniem.

<sup>195</sup> W roku szkolnym 2018/2019 kampania taka została m.in. przeprowadzona przez firmę PZU, która przekazała odblaski z wbudowaną migającą lampką wszystkim uczniom szkół podstawowych z klas I–III w całej Polsce.  
<https://media.pzu.pl/informacje-prasowe/szczegoly/akcja-odblaski-dziecko-bezpieczne-nadrodze> [dostęp: 21.05.2021 r.].

<sup>196</sup> Dane obejmują dwie umowy zawarte w 2017 r. skutkujące wypłaceniem dotacji celowej z Funduszu w 2018 r. – tj. umowy na zakup środków transportu, urządzeń i wyposażenia na rzecz OSP (DSRiN-V-7211-244/17 i DSRiN-V-7211-260/17) na łączną kwotę 2170,2 tys. zł.

<sup>197</sup> Wykonawcy wyłonieni zostali wyłącznie w trybie konkursu ofert.

<sup>198</sup> Wg. sposobu wyłonienia wykonawcy: konkursów ofert – 101 umów na kwotę 309 085,1 tys. zł, naborów wniosków – 2151 umów na kwotę 90 123,6 tys. zł, tryb pozanaborowy – 426 umów na kwotę 86 883,7 tys. zł.

140 802,9 tys. zł) oraz jednostek ochrony zdrowia (121 umów na kwotę 35 204,4 tys. zł). Najwyższe jednostkowe koszty Funduszu związane były z dotacjami dotyczącymi specjalistycznych centrów pomocy<sup>199</sup>;

- **przeciwdziałania przyczynom przestępczości** – zawarto 144 umowy na kwotę 171 091,7 tys. zł<sup>200</sup>. Przedmiotem dotacji były w szczególności: projekty związane z organizacją kampanii, akcji i przedsięwzięć informacyjno-edukacyjnych. Najwyższe jednostkowe dotacje udzielone w tym obszarze w latach 2018–2020 (I połowa) wynosiły od 7117 tys. zł (dotacja dla Fundacji Lux Veritatis na realizację projektu „Centrum Ochrony Praw Chrześcijan” – najwyższa dotacja w 2020 r.) do 24 122,8 tys. zł (dla Fundacji Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia na realizację projektu „Bezpieczna droga – ogólnopolska kampania profilaktyczna ograniczania przestępczości w ruchu drogowym” – najwyższa dotacja w 2018 r.). Pozostałe udzielone dotacje dotyczyły badań naukowych (12 projektów na łączną kwotę 44 832,7 tys. zł przyznanej w trybie pozanaborowym czterem jednostkom SFP) i projektów badawczo-rozwojowych (trzy dotacje na łączną kwotę 7946,2 tys. zł udzielone organizacjom pozarządowym), a także modernizacji infrastruktury<sup>201</sup>.

**Szczegółowym badaniem objęto 35<sup>202</sup> umów o powierzenie realizacji zadań w poszczególnych obszarach działania Funduszu Sprawiedliwości, w ramach których Dysponent udzielił wykonawcom dofinansowania w łącznej kwocie 136 370,3 tys. zł, co stanowiło 20% ogólnej wartości zawartych w badanym okresie umów.**

### 5.4.1. Pomoc osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym

Skala badań kontrolnych

**Próba kontrolną NIK objęto cztery umowy o powierzenie realizacji zadań z zakresu pomocy postpenitencjarnej, w tym: jedną umowę z 30 zawartych w 2018 r.<sup>203</sup>, dwie<sup>204</sup> z 28 umów zawartych w 2019 r. (umowy roczne) oraz jedną<sup>205</sup> z 26 umów zawartych w I połowie 2020 r.**

<sup>199</sup> W tym: projekty: Budzik dla Dorosłych (dotacja celowa w wysokości 37 240 tys. zł) oraz Specjalistyczne Centrum Wsparcia – Archipelag – „Wyspy wolne od przemocy w Warszawie” (dotacja celowa w wysokości 43 343,1 tys. zł).

<sup>200</sup> Według trybu wyłonienia wykonawcy: tryb pozanaborowy – 14 umów na kwotę 46 003,8 tys. zł, konkursy ofert – 130 umów na kwotę 125 087,9 tys. zł.

<sup>201</sup> Modernizacji zaplecza sportowo-rekreacyjnego PWSZ w Raciborzu (1100,0 tys. zł).

<sup>202</sup> Dwadzieścia pięć umów dotacji zbadano u Dysponenta Funduszu oraz u wykonawców umów, a dokumentację 10 umów skontrolowano wyłącznie z poziomu Dysponenta Funduszu (wykorzystano wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 – wystąpienie pokontrolne z dnia 29 kwietnia 2019 r., znak: KPB. 410.001.02.2019).

<sup>203</sup> Umowa Nr DWOiP-I-7222-38/17 z dnia 25 stycznia 2018 r., na kwotę 100 tys. zł, zawarta ze Stowarzyszeniem Integracyjnym Wspólnoty Barka.

<sup>204</sup> Tj. umowa nr DFS-V.7222.13.2019 z dnia 3 kwietnia 2019 r. zawarta ze Stowarzyszeniem Profilaktyki i Resocjalizacji „Mateusz” z siedzibą w Toruniu (dalej: Stowarzyszenie Mateusz) na kwotę 156,9 tys. zł oraz umowa nr DFS-V.7222.26.2019 z dnia 20 marca 2019 r. zawarta z Fundacją Lex Nostra, na kwotę 171,9 tys. zł.

<sup>205</sup> Tj. umowa nr DFS-V.7222.103.2019 z dnia 16 stycznia 2020 r. zawarta z Fundacją Pomost z siedzibą w Zabrze, na kwotę 752,3 tys. zł.

(umowa wieloletnia). Łączna wartość udzielonych dotacji celowych w ramach zbadanych umów wyniosła 1181,1 tys. zł, przy czym w okresie objętym kontrolą wypłacona została kwota 674,2 tys. zł<sup>206</sup>.

W ramach zbadanych umów wykonawcy zobowiązali się do zrealizowania zadań polegających w szczególności na: zapewnieniu czasowego zakwaterowania dla osób opuszczających zakłady karne i areszty śledcze; organizowaniu i finansowaniu poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej; organizowaniu i finansowaniu programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym, a zwłaszcza agresji i przemocy, w tym przemocy w rodzinie oraz problemom uzależnień; pokrywaniu kosztów związanych z organizacją i udzielaniem pomocy rzeczowej. Ponadto jeden podmiot (Stowarzyszenie Mateusz) zobowiązał się do organizacji szkoleń dla osób pozbawionych wolności przebywających w jednostkach penitencjarnych.

Z ustaleń kontroli wynikało, że trzech z czterech wykonawców realizowało zadania objęte umową w ramach stacjonarnych ośrodków readaptacji dla byłych osadzonych, zapewniających nocleg i utrzymanie osób objętych pomocą oraz podnoszenie kompetencji społecznych poprzez wykorzystanie autorskich programów readaptacyjnych. **Podmioty te<sup>207</sup> dysponowały potencjałem kadrowym, organizacyjnym oraz doświadczeniem zapewniającym prawidłową realizację zadań powierzonych im przez Dysponenta Funduszu, a wydatkowanie dotacji przebiegało, co do zasady, zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Osiągnięto również większość zaplanowanych produktów i rezultatów projektów, w tym zapewniono 15 (Stowarzyszenie Mateusz) oraz 40 (Fundacja Pomost<sup>208</sup>) byłym osadzonym miejsca czasowego, całodobowego pobytu, a także porady prawne, psychologiczne i terapię uzależnień. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. wydatkowania nieznacznej części środków dotacji w sposób niezgodny z umową, tj. na zadania nieprzewidziane w kosztorysie (6,4 tys. zł – Stowarzyszenie Mateusz<sup>209</sup>) oraz w formie płatności gotówkowych lub za pośrednictwem rachunku nieprzeznaczonego do obsługi umowy dotacji<sup>210</sup> (3,6 tys. zł – Stowarzyszenie Mateusz oraz 1,2 tys. zł – Fundacja Pomost<sup>211</sup>).**

Pozytywna ocena realizacji zadań w ramach trzech umów z zakresu pomocy postpenitencjarnej

<sup>206</sup> W przypadku umowy z Fundacją Pomost wypłacona została dotacja na rok 2020 w kwocie 245,4 tys. zł (wypłata pozostałej kwota przyznanej dotacji, tj. 506,9 tys. zł była uzależniona od zawarcia odrębnych umów o przekazanie dotacji na rok 2021 i 2022).

<sup>207</sup> Stowarzyszenie Integracyjne Wspólnoty Barka, Stowarzyszenie Mateusz, Fundacja Pomost.

<sup>208</sup> Poziom realizacji rezultatów wg stanu na 30 czerwca 2020 roku, tj. 1/6 okresu trwania projektu zaplanowanego na lata 2020–2022.

<sup>209</sup> Wydatki te dotyczyły jednak pomocy postpenitencjarnej. Szczegółowe ustalenia kontroli w tym podmiocie zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 15 grudnia 2020 r. (znak: LBY.410.007.02.2020), skierowanym do Prezesa Stowarzyszenia Mateusz.

<sup>210</sup> Zgodnie z postanowieniami umów dotacji wydatkowanie środków mogło być dokonywane jedynie w formie bezgotówkowej – przelewem bankowym lub kartą płatniczą lub kredytową, powiązanymi z rachunkiem właściwym dla dotacji.

<sup>211</sup> Szczegółowe ustalenia kontroli w tym podmiocie zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 listopada 2020 r. (znak: LKA.410.012.01.2020), skierowanym do Prezesa Fundacji Pomost.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 2–5

Ośrodek Readaptacyjny „Mateusz” w Toruniu



Źródło: zdjęcia wykonane przez pracownika NIK.

**Istotne nieprawidłowości zostały natomiast zidentyfikowane w toku kontroli czwartej umowy dotyczącej pomocy postpenitencjarnej, zrealizowanej przez Fundację Lex Nostra<sup>212</sup>.** Zgodnie z umową dotacji podmiot ten miał zapewnić byłym osadzonym wsparcie w siedzibie Fundacji zlokalizowanej w centrum Warszawy oraz zakwaterowanie w miejscowości Drwalew (oddalonej około 60 km od centrum Warszawy). **W ofercie Fundacji, zaakceptowanej przez Dysponenta Funduszu, nie określono jednak sposobu wykonania zadań objętych umową, w tym liczby osób, którym miała być udzielona pomoc, ani liczby osób, którym planowano udzielić czasowego zakwaterowania.** Przedstawione w ofercie rezultaty projektu były ogólne i niemierzalne (np. „pojawienie się i utrzymanie u 30 osób nowej jakości atmosfery np. w domu rodzinnym”, „wzrost u 30 osób satysfakcji z możliwości pożytecznego gospodarowania wolnym czasem”, „wzrost u 30 osób samoświadomości i zdolności wglądu we własne stany psychiczne”). Wśród produktów zadania wskazano z kolei: przeprowadzenie 37 spotkań z psychologiem łącznie w pięciu modułach tematycznych (monitorowanych w oparciu o dokumentację stworzoną przez psychologa z podaniem dat i tematyki szkoleń), udzielenie 144 godzin porad psychologicznych, przeprowadzenie 46 konsultacji psychologicznych oraz 80 konsultacji prawnych (monitorowanych poprzez stworzenie dokumentacji przez psychologów i prawnika).

<sup>212</sup> Szczegółowe ustalenia kontroli w tym podmiocie zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 18 grudnia 2020 r. (znak: LWA. 410.010.02.2020), skierowanym do Zarządu Fundacji Lex Nostra.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Fundacja Lex Nostra, pomimo obowiązku wynikającego z § 3 ust. 9 lit. d) oraz § 9 ust. 1–2 i ust. 4 umowy dotacji<sup>213</sup> nie udokumentowała rzeczowej realizacji przedmiotu umowy i nie była w stanie potwierdzić, deklarowanego w sprawozdaniach, pełnego wykonania wszystkich zleconych jej zadań. Jedynymi dokumentami potwierdzającymi udzielenie przez Fundację poszczególnym beneficjentom świadczeń z zakresu zapewnienia zakwaterowania, pomocy prawnej, pomocy psychologicznej oraz pomocy w uzyskaniu dowodu osobistego i innych dokumentów były faktury i rachunki (dokumentacja księgową). Brak było natomiast dokumentacji źródłowej<sup>214</sup>, potwierdzającej np. przebywanie beneficjentów w określonych terminach w nieruchomości w Drwalewie, wymiar godzinowy udzielonej pomocy prawnej i psychologicznej lub pokwitowania przez wszystkich beneficjentów udzielonej pomocy rzeczowej. Fundacja nie dysponowała również ankietami ewaluacyjnymi, ani sporządzoną przez psychologa dokumentacją potwierdzającą przeprowadzenie szkoleń przewidzianych, jako rezultaty i produkty projektu. **W konsekwencji, brak było możliwości dokonania weryfikacji racjonalności i efektywności poniesionych przez Fundację wydatków, a tym samym oceny ich kwalifikowalności.** W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania umowy występowały także rozbieżności w danych dotyczących liczby beneficjentów pomocy i osiągniętych wskaźników rezultatu, a ponadto na etapie rozliczenia sprawozdania, Wykonawca nie był w stanie zweryfikować, na żądanie Dysponenta, błędnego numeru PESEL jednej z osób wykazanych, jako beneficjent pomocy.

Brak dokumentacji potwierdzającej rzeczową realizację umowy przez Fundację Lex Nostra oraz kwalifikowalność wydatków

Fundacja udzieliła także pomocy trzem osobom nieuprawnionym, tj.:

- osobie, której dane nie figurują w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności NoeNet prowadzonej przez Służbę Więzienną<sup>215</sup>;
- dwóm osobom, niezgodnie z postanowieniami § 41 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu, ponieważ świadczenie pomocy rozpoczęto po upływie okresu trzech miesięcy od dnia ich zwolnienia, bez zaistnienia szczególnych okoliczności uzasadniających takie działanie, w tym w jednym przypadku pomocy udzielono już po upływie maksymalnego, dozwolonego przepisami okresu świadczenia wsparcia (sześć miesięcy od dnia opuszczenia aresztu śledczego).

**Opisane powyżej okoliczności (brak dokumentacji potwierdzającej kwalifikowalność wydatków oraz udzielanie pomocy osobom nieuprawnionym) nie zostały zidentyfikowane przez Dysponenta Funduszu, który w dniu 21 kwietnia 2020 r., dokonał rozliczenia umowy dotacji dotyczącej świadczenia przez Fundację Lex Nostra pomocy postpenitencjarnej.**

<sup>213</sup> Na podstawie wymienionych postanowień umowy, Fundacja była zobowiązana do bieżącego i kompletnego prowadzenia dokumentacji rzeczowej i księgowej realizowanych zadań.

<sup>214</sup> Kontrolującym przedstawiono tylko kilka pokwitowań odbioru przez beneficjentów pomocy rzeczowej, zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz dwa oświadczenia o nieuzyskaniu wsparcia z innych źródeł.

<sup>215</sup> Informacje w tym zakresie uzyskano od jednostek organizacyjnych SW, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

#### 5.4.2. Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem (sieć pomocy pokrzywdzonym)

Skala  
badań kontrolnych

Badaniem NIK objęto osiem umów o powierzenie realizacji zadań dotyczących prowadzenia ośrodków pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom i ich najbliższym (dalej: OPP), w tym dwie umowy<sup>216</sup> z 42 zawartych w 2018 r. (umowy na okres jednego roku) oraz sześć<sup>217</sup> z 54 umów zawartych na okres trzech lat kalendarzowych, tj. do końca 2021 r.<sup>218</sup>. (Pierwotna zaplanowana w programie kontroli próba pięciu umów dotacji została rozszerzona o OPP w Tychach, w związku z ustaleniami NIK dotyczącymi braku realizacji przez Fundację Ex Bono zadań na terenie Opola oraz uzasadnionym podejrzeniem rozliczania przez Fundację obu umów dotacji, tymi samymi dowodami księgowymi). Wartość udzielonych dotacji celowych, które zostały objęte kontrolą, wyniosła łącznie 25 236 tys. zł. Wysokość wypłaconych dotacji w latach 2018–2020 wyniosła odpowiednio: 1493,4 tys. zł, 6913,4 tys. zł<sup>219</sup> i 6234,6 tys. zł. Wykonawcy umów wieloletnich zostali zobowiązani w szczególności do:

- ustanowienia miejsc świadczenia pomocy (tj. okręgowych i lokalnych punktów pomocy) w liczbie od pięciu do dwunastu<sup>220</sup> w poszczególnych OPP (łącznie 48 miejsc świadczenia pomocy);

Wykonawcy umów byli zobligowani do zorganizowania miejsc świadczenia pomocy z uwzględnieniem zawartych w umowach dotacji wytycznych odnośnie lokalizacji, oznaczenia i warunków lokalowych (w tym do zapewnienia dogodnego dojazdu środkami transportu publicznego oraz dyskrecji dla beneficjentów). **NIK zwraca jednak uwagę, że wytyczne te miały bardzo ogólny charakter i nie zapobiegały zaniżaniu standardów okręgowych i lokalnych punktów pomocy (zob. m.in. zdjęcia nr 6–9 zamieszczone poniżej), w celu ograniczania kosztów prowadzących je podmiotów.** Zgodnie z umowami dotacji, wydatki związane z wynajmem i utrzymaniem siedzib OPP były pokrywane z rozliczanych ryczałtowo kosztów administracyjnych (stanowiących nie więcej, niż 25% wartości kosztów kwalifikowalnych). Przykładowo, Stowarzyszenie Patria et Lex (OPP w Łodzi) uzyskało w 2019 r. z ww. tytułu przychód w wysokości 272,3 tys. zł, a kwota faktycznie poniesionych wydatków administracyjnych Stowarzyszenia wynosiła 153,1 tys. zł (z uwagi na wydatkowanie jedynie części środków dotacji, zwrócono Dys-

<sup>216</sup> Umowa nr DSRiN-V-7211-291/17 (DFS-II-7211-2084/18) z dnia 22 lutego 2018 r., zawarta ze Stowarzyszeniem Wspierania Aktywności BONA FIDES, na kwotę 999,6 tys. zł oraz umowa nr DFS-7211-340/18/3 z dnia 2 sierpnia 2018 r., zawarta ze Stowarzyszeniem Pomocy Osobom Pokrzywdzonym „Nadzieja”, na kwotę 493,8 tys. zł.

<sup>217</sup> Badaniem objęto umowy o nr: DFS-II.7211.112.2019 zawarta 8 lutego 2019 r. ze Stowarzyszeniem Patria Et Lex z siedzibą w Kutnie (OPP w Łodzi) na kwotę 3604,2 tys. zł, DFS-II.7211.220.2019 – zawarta 13 lutego 2019 r. z Fundacją Ex Bono z Opola (OPP w Opolu) na kwotę 5124,7 tys. zł, DFS-II.7211.279.2019 – zawarta 13 lutego 2019 r. z Fundacją Ex Bono z Opola (OPP w Tychach) na kwotę 3987,3 tys. zł, DFS-II.7211.904.2019 – zawarta 15 kwietnia 2019 r. z Fundacją Lex Nostra z siedzibą w Warszawie (OPP w Płocku) na kwotę 4368,4 tys. zł, DFS-II.7211.911.2019 – zawarta 15 kwietnia 2019 r. ze Stowarzyszeniem „Hojne Serca” z siedzibą w Końskich (OPP w Radomiu) na kwotę 4245,9 tys. zł, DFS-II.7211.913.2019 – zawarta 16 kwietnia 2019 r. z Fundacją Centrum Pomocy Pokrzywdzonym z siedzibą w Raciborzu (OPP w Raciborzu) na kwotę 2412,1 tys. zł.

<sup>218</sup> Umowy zawarte na podstawie otwartych konkursów ofert w ramach realizacji „Programu pomocy pokrzywdzonym”.

<sup>219</sup> W związku z rozwiązaniem umowy nr DFS.II.7211.220.2019 w 2019 r. dotacja przekazana wyniosła 834,8 tys. zł (kwota przyznanej dotacji na rok 2019 wynosiła 1669, 6 tys. zł).

<sup>220</sup> Tj. odpowiednio OPP w Tychach i OPP w Opolu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ponentowi 58,3 tys. zł). **Pozostała kwota, przekazana przez Dysponenta na pokrycie kosztów administracyjnych, w wysokości 60,9 tys. zł, zgodnie z umową dotacji, nie podlegała zwrotowi i nie musiała zostać wydatkowana na realizację projektu. Stanowiła zatem przychód Stowarzyszenia z tytułu działalności prowadzonej na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem.**

- udzielenia pomocy beneficjentom w liczbie od 425 do 11 000<sup>221</sup> osób (mediana: 1080 osób)<sup>222</sup>;
- zapewnienia od dziewięciu do 20<sup>223</sup> form pomocy pokrzywdzonym i osobom najbliższym (według katalogu określonego w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu) oraz pomocy oferowanej świadkom i osobom najbliższym (według katalogu określonego w § 37 rozporządzenia w sprawie Funduszu).

Zdjęcia nr 6–7

Okręgowy Ośrodek Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem w Radomiu



Zdjęcia nr 8–9

Lokalny Punkt Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem w Przysusze (OPP Radom)



Źródło: zdjęcia wykonane przez pracownika NIK.

<sup>221</sup> Tj. odpowiednio OPP Racibórz i OPP Radom.

<sup>222</sup> W zależności od umowy (oferty) udział pokrzywdzonych przestępstwem (pozostali beneficjenci: świadkowie, osoby najbliższe) w planowanej liczbie beneficjentów wynosił od 6% do 98%.

<sup>223</sup> Tj. odpowiednio OPP Płock i OPP Tychy/Opole/Łódź.

Brak przygotowania wykonawców umów z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem

Przeprowadzone badanie wykazało przede wszystkim brak niezbędnego doświadczenia oraz przygotowania logistycznego i kadrowego pięciu<sup>224</sup> z siedmiu podmiotów, które podjęły się organizacji struktur, mających świadczyć pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

W przypadku Fundacji Ex Bono, w chwili podpisania umowy dotacji (w dniu 13 lutego 2019 r.) podmiot ten nie posiadał potencjału kadrowego i organizacyjnego zapewniającego rozpoczęcie działań, do których zobowiązał się w zawartej umowie<sup>225</sup>. (Fundacja miała udzielać wsparcia osobom pokrzywdzonym przestępstwem z terenu województwa opolskiego w Okręgowym Ośrodku Pomocy Pokrzywdzonym Przemocą w Opolu oraz w 11 Lokalnych Punktach Pomocy). Fundacja nie dysponowała tytułami prawnymi do nieruchomości wskazanych w ofercie, jako siedziby ośrodka oraz lokalnych punktów pomocy. Nie posiadała również zadeklarowanych w ofercie zasobów kadrowych, tj. nie podpisała umów, ani nie uzyskała promes ich zawarcia ze wskazanymi w ofercie osobami, które miały uczestniczyć w realizacji przedsięwzięcia. Bazę lokalową oraz zasoby kadrowe gromadzono dopiero w trakcie realizacji umowy. Pierwsze umowy najmu zostały zawarte w dniu 1 marca 2019 r. (dotyczyły utworzenia Ośrodka Pomocy w Opolu i Lokalnych Punktów Pomocy na terenie dwóch powiatów<sup>226</sup>), a umowy dotyczące punktów w następnych powiatach zawarto w kwietniu (cztery umowy) i w maju 2019 r. (jedna umowa). Do końca kontroli NIK Fundacja nie przedłożyła dokumentów poświadczających tytuł prawny do lokali, w których miały znajdować się kolejne cztery Lokalne Punkty Pomocy.

Opisane powyżej okoliczności zostały odnotowane przez Dysponenta Funduszu, który w wyniku przeprowadzonej w Fundacji kontroli stwierdził, że dokonała ona zawężenia zakresu rzeczowego i ilościowego realizowanych zadań, a także wykonywała je w sposób niezgodny z umową dotacji, w tym nie uruchomiła Lokalnych Punktów Pomocy w Strzelcach Opolskich, Głubczycach, Brzegu i Krapkowicach.

Pogorszenie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem na terenie województwa opolskiego

Skutkiem opisanej nieprawidłowości było przedterminowe rozwiązanie (z dniem 25 czerwca 2019 r.) przez Dysponenta umowy dotacji oraz przerwanie i brak dostępności przez okres jednego roku świadczeń realizowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości na terenie województwa opolskiego<sup>227</sup>. **Wpłynęło to negatywnie na sytuację osób pokrzywdzonych przestępstwem, a w szczególności tych z nich, które znajdowały się w trakcie terapii, konsultacji prawnych, czy też były zależne od wsparcia materialnego z Funduszu.** Niespodziewane przerwanie pomocy, np. w przypadku pokrzywdzonych przemocą domową, mogło utwierdzać ofiary w poczuciu bezradności i potęgować ich uzależnienie od sprawców.

<sup>224</sup> Fundacja Ex Bono realizująca dwie umowy dotacji na terenie województwa opolskiego i województwa śląskiego, Stowarzyszenie Patria et Lex, Stowarzyszenie „Hojne Serca”, Fundacja Centrum Pomocy Pokrzywdzonym, Fundacja Lex Nostra.

<sup>225</sup> W praktyce Dysponent Funduszu dopuszczał okres przejściowy (dwa–trzy tygodnie od zawarcia umowy dotacji na osiągnięcie przez wykonawcę pełnej zdolności do wykonania umowy. W okresie tym wykonawcy obowiązani byli w szczególności zapewnić utworzenie miejsc świadczenia pomocy i dostępność zadeklarowanych form pomocy.

<sup>226</sup> Powiatów: opolskiego i prudnickiego.

<sup>227</sup> Otwarty konkurs ofert na wyłonienie nowego podmiotu świadczącego pomoc pokrzywdzonym przestępstwem na terenie województwa opolskiego został rozstrzygnięty dopiero w czerwcu 2020 r.



**W oświadczeniach złożonych kontrolerom NIK osoby pokrzywdzone przestępstwem korzystające z pomocy Fundacji Ex Bono stwierdziły, że przerwanie udzielanego wsparcia było dla nich ogromnym zaskoczeniem i bardzo źle wpłynęło na ich funkcjonowanie.** Jedna z osób wskazała też, że przerwanie dotychczasowego wsparcia, było krzywdzące dla jej rodziny, a przede wszystkim dla dzieci, które były w trakcie ważnej dla nich terapii, pomocy psychologicznej (...) Osoba ta oświadczyła: „szukałam pomocy w innej organizacji, jednak nie udało mi się nawiązać żadnego kontaktu. Ex Bono nie udzieliło nam żadnego wsparcia, telefon nie odpowiadał, zdarzało się że rozmowa była przekierowywana (...) Ex Bono nigdy nam nie pomogło, nigdy nikogo z tej organizacji nie spotkałam. Nikt nie nawiązał z nami kontaktu. Zostaliśmy pozbawieni pomocy”.

**Z informacji uzyskanych przez NIK<sup>228</sup> od innych podmiotów zaangażowanych w działalność na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem wynikało, że szacowana liczba beneficjentów pomocy pozostawionych bez wymaganego wsparcia, wynosiła nawet kilkaset osób.**

**W przypadku drugiej, objętej kontrolą umowy, realizowanej przez Fundację Ex Bono na terenie województwa śląskiego brak przygotowania do realizacji zadań, skutkowało wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia beneficjentów pomocy – małoletnich uczestników turnusu profilaktycznego w miejscowości Pokrzywna, w sierpniu 2019 r.** Fundacja nie przekazała podmiotowi, któremu zleciła organizację wyjazdu, informacji na temat stanu zdrowia i szczególnych potrzeb dzieci zakwalifikowanych na turnus, a także nie określiła specjalistycznych wymagań dotyczących kadry, która miała opiekować się jego uczestnikami. Zamiar organizacji wypoczynku nie został również zgłoszony Opolskiemu Kuratorowi Oświaty, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów art. 92d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>229</sup>. Tymczasem, jak wynika z informacji uzyskanych od podmiotu organizującego obóz, w trakcie turnusu wyszły na jaw okoliczności wskazujące, że jego uczestnicy obciążeni byli chorobami takimi jak autyzm, padaczka, opóźnienie umysłowe, depresja, choroba dwubiegunowa, zaburzenia lękowe, a także zmagali się z uzależnieniami i autoagresją. (Informacje o stanie zdrowia dzieci były uzyskiwane w trakcie turnusu poprzez telefoniczny kontakt z ich opiekunami, od samych małoletnich i na podstawie analizy przyjmowanych przez nich leków!).

Stworzenie zagrożenia dla życia i zdrowia małoletnich beneficjentów pomocy

W związku z nieotrzymaniem kompletnych informacji o stanie zdrowia małoletnich uczestników obozu, wykonawca, w dniu 6 sierpnia 2019 r., rozwiązał umowę zawartą z Fundacją Ex Bono. **Fundacja nie skorzystała jednak z przewidzianej w umowie możliwości nakazania natychmiastowego wstrzymania turnusu i pomimo uzyskania informacji o wystąpieniu zagrożenia utraty zdrowia i życia jego uczestników, obóz kontynuowano przez kolejne pięć dni, tj. do 11 sierpnia 2019 r.**

<sup>228</sup> Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>229</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1327, ze zm.

*Odnosząc się do czynności kontrolnych w Fundacji Ex Bono, należy wskazać, że NIK miała ograniczoną możliwość przeprowadzenia kompleksowego zbadania dwóch skontrolowanych umów dotacji. Powyższe wynikało z działań osób zarządzających Fundacją, które utrudniały wykonywanie czynności służbowych przez kontrolerów NIK<sup>230</sup> (m.in. poprzez nieprzedstawianie żądanej do kontroli dokumentacji lub przekazywanie jej niekompletnej i ze znacznym opóźnieniem) oraz trwającej pandemii COVID (brak możliwości przeprowadzenia oględzin części lokalnych punktów pomocy). Dodatkowymi utrudnieniami były: brak faktycznej siedziby Fundacji, nieprzekazanie pełnej ewidencji księgowej oraz nieprecyzyjne i niezgodne z obowiązującymi przepisami opisywanie dokumentów finansowo-księgowych, co utrudniało jednoznaczne powiązanie dowodu księgowego i udokumentowanej nim operacji gospodarczej z wydatkiem poniesionym na rzecz pomocy udzielonej konkretnemu pokrzywdzonemu. Ponadto, Zarząd Fundacji oraz jej współpracownicy konsekwentnie odmawiali udzielania wyjaśnień oraz zeznań w charakterze świadka, wskazując w szczególności na grożącą im odpowiedzialność karną i/lub majątkową.*

**Opóźnienie  
w rozpoczęciu udzielania  
świadczeń pomocowych**

**Opóźnienie w zakresie gotowości do udzielania świadczeń w kształcie opisanym w umowie dotacji stwierdzono także w przypadku Fundacji Centrum Pomocy Pokrzywdzonym (OPP w Raciborzu<sup>231</sup>). Podmiot ten, na skutek niedysponowania zapleczem kadrowym i lokalowym przewidzianym ofertą konkursową, nie zapewnił, w określonym umową terminie (od dnia 16 kwietnia 2019 r.<sup>232</sup>) dostępności większości z zadeklarowanych świadczeń pomocowych. W ustalonej umowie dacie rozpoczęcia świadczeń Fundacja miała zawarte tylko dwie umowy zlecenia dotyczące wykonywania usług osób pierwszego kontaktu (spośród dziewięciu przewidzianych osób) oraz przez specjalistę psychologa (jedna osoba spośród dziewięciu przewidzianych psychologów, psychiatrów i psychoterapeutów oraz dziewięciu prawników i mediatora). Kolejne umowy ze specjalistami zostały zawarte w dniach od 6 maja do 1 września 2019 r. Fundacja nie dysponowała także wskazanymi w ofercie lokalami, umożliwiającymi udzielanie świadczeń w Okręgowym Ośrodku i w pięciu Lokalnych Punktach Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem. Lokal przeznaczony na prowadzenie okręgowego ośrodka mógł być faktycznie użytkowany od 6 maja 2019 r.<sup>233</sup>, a lokal na potrzeby punktu w Jastrzębiu-Zdroju był użytkowany od dnia 6 maja 2019 r. Umowy najmu lokali przeznaczonych na prowadzenie czterech lokalnych punktów zawarte zostały w dniach: 16 maja – dla punktu w Żorach, 21 maja – dla punktu w Rybniku, 24 maja – dla punktu w Nowej Wsi oraz 1 czerwca 2019 r. – dla punktu w Wodzisławiu Śląskim. **W konsekwencji, dopiero półtora miesiąca po podpi-****

<sup>230</sup> NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej w Opolu zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 98 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (utrudnianie kontroli).

<sup>231</sup> Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 grudnia 2020 r. (znak: LKA.410.012.02.2020) skierowanym do Prezesa Zarządu Fundacji „Centrum Pomocy Pokrzywdzonym”.

<sup>232</sup> Umowę dotacji zawarto na okres od 16 kwietnia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. Dodatkowo w części III Oferty – Szczegółowy opis i kosztorys wskazano, że od 1 lutego 2019 r. realizowane będą m.in. następujące zadania projektu: organizowanie i finansowanie pomocy prawnej, w tym alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów oraz mediacji; pokrywanie kosztów związanych z psychoterapią, pomocą psychiatryczną lub psychologiczną; organizowanie i finansowanie pomocy udzielanej przez osobę pierwszego kontaktu.

<sup>233</sup> Od dnia 9 kwietnia do 4 maja 2019 r. trwał w nim remont.

**saniu umowy dotacji Fundacja dysponowała zasobami lokalowymi niezbędnymi do jej realizacji, a kompletowanie kadry specjalistów trwało kolejne trzy miesiące, co wpływało negatywnie na dostępność pomocy dla uprawnionych osób. Do zakończenia kontroli NIK<sup>234</sup> nie zabezpieczono także dostępności świadczeń mediatora.**

W pozostałych skontrolowanych podmiotach konsekwencją niewłaściwego przygotowania do realizacji zadań było m.in. niezapewnienie pokrzywdzonym dostępu do usług osób pierwszego kontaktu w ramach czasowych wynikających z umów dotacji (Stowarzyszenie Patria et Lex<sup>235</sup>), a także dopuszczenie do sytuacji, w której świadczenia były udzielane przez osoby bez wymaganych kwalifikacji. **Sytuacja taka miała miejsce w Stowarzyszeniu „Hojne Serca”, gdzie pomocy psychologicznej, przez okres od października 2019 r. do sierpnia 2020 r., udzielała osoba bez wymaganego warunkami konkursu dyplomu ukończenia studiów wyższych na kierunku psychologia, a rolę koordynatora projektu (przez okres jednego roku) pełniła osoba, która nie miała wymaganego doświadczenia w rozliczaniu lub koordynacji projektów współfinansowanych ze środków publicznych lub źródeł zagranicznych. Ponadto, Zarząd Fundacji Centrum Pomocy Pokrzywdzonym zaangażował do realizacji przedsięwzięcia trzy osoby bez wykształcenia i doświadczenia wymaganego na podstawie § 6 ust. 6 i 7 ogłoszenia o konkursie, tj. osobę świadczącą pomoc psychologiczną, która nie posiadała dyplomu magistra psychologii oraz dwie osoby pierwszego kontaktu, które nie miały co najmniej rocznego doświadczenia w pracy z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem.**

Brak dostępności usług oraz realizowanie zadań przez osoby bez wymaganych kwalifikacji

**W opisanym kontekście należy zaważyć, że w ogłoszeniach konkursowych z zakresu pomocy pokrzywdzonym, określano minimalne wymagania w zakresie kwalifikacji i doświadczenia specjalistów udzielających wsparcia beneficjentom.** Przykładowo, pomocy prawnej mogli udzielać absolwenci kierunku prawo posiadający tytuł zawodowy magistra – pod warunkiem posiadania, co najmniej rocznego doświadczenia w zakresie udzielania pomocy prawnej lub stosowania prawa. Natomiast analogiczne porady świadczone na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>236</sup> mogły być, co do zasady, udzielane przez adwokatów lub radców prawnych, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, z ich upoważnienia, przez aplikantów adwokackich lub aplikantów radcowskich<sup>237</sup>.

<sup>234</sup> 18 września 2020 r.

<sup>235</sup> Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 listopada 2020 r. (znak: LLO.410.010.03.2020) skierowanym do Prezes Stowarzyszenia Patria et Lex.

<sup>236</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 945. Zwana dalej: ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>237</sup> W art. 11 ww. ustawy określono, że prowadzenie połowy punktów pomocy prawnej w powiecie powierza się organizacjom pozarządowym, w których nieodpłatnej pomocy prawnej mogą udzielać także doradcy podatkowi – w określonych sprawach podatkowych oraz osoby, spełniające łącznie następujące kryteria: uzyskały tytuł magistra prawa i posiadają 3-letnie doświadczenie w „wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej”, korzystają z pełni praw publicznych i mają pełną zdolność do czynności prawnych, nie były karane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. W przypadku udzielania pomocy prawnej przez takie osoby – beneficjenci, przed uzyskaniem pomocy składają pisemne oświadczenie, że są świadomi uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym.

Rezultaty działalności  
ośrodków pomocy  
pokrzywdzonym

**Poszczególni objęci kontrolą wykonawcy umów wieloletnich<sup>238</sup>, na półmetku ich realizacji (tj. do 30 czerwca 2020 r.) wykazywali w sprawozdaniach<sup>239</sup> następujące liczby osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków lub osób im najbliższych, którym udzielono pomocy:**

- OPP w Tychach – 563 osoby przy 690 planowanych (82%);
- OPP w Płocku – 513 osób przy 780 planowanych (66%);
- OPP w Raciborzu – 177 osób przy 425 planowanych (42%);
- OPP w Łodzi – 1052 osoby przy 7100 planowanych (15%);
- **OPP w Radomiu – 454 osób z 11 000 planowanych (4%)**, przy czym w badanym okresie wykorzystano aż 48% zaplanowanych godzin pomocy prawnej oraz 34% z łącznej liczby przewidzianych w ofercie godzin pomocy psychologicznej, psychoterapeutycznej i psychiatrycznej.

Istotne dysproporcje występowały również na poziomie wykonania mierników rezultatu i produktu zdefiniowanych przez wykonawców poszczególnych umów. Wykonanie miernika rezultatu w poszczególnych umowach kształtowało się na następującym poziomie:

- poniżej 10% wartości docelowej stwierdzono w przypadku: dwóch<sup>240</sup> z siedmiu rezultatów określonych dla OPP w Raciborzu i dwóch<sup>241</sup> z ośmiu rezultatów określonych dla OPP w Łodzi, trzech<sup>242</sup> z pięciu rezultatów określonych dla OPP w Radomiu, jednego<sup>243</sup> z 16 rezultatów określonych dla OPP w Płocku, jednego<sup>244</sup> z ośmiu rezultatów określonych dla OPP w Tychach;

<sup>238</sup> Z wyłączeniem rozwiązanej umowy z Fundacją Ex Bono dotyczącej prowadzenia OPP w Opolu. Z danych sprawozdawczych z wykonania umowy wynikało, że do czasu jej rozwiązania udzielono pomocy ogółem 154 osobom.

<sup>239</sup> Na podstawie zagregowanych danych wykazanych w zatwierdzonych albo w przypadku braku zatwierdzenia, ostatnich aktualnych (według stanu na 21 października 2020 r., w przypadku OPP w Łodzi aktualizacja na dzień 10 grudnia 2020 r.) wersjach sprawozdań półrocznych z wykonania umowy za I połowę 2019 r., II połowę 2019 r., I połowę 2020 r.

<sup>240</sup> Tj. mierniki dotyczące: liczby świadków, którym zaplanowano udzielenie pomocy przez cały okres realizacji zadania (jedna osoba, tj. 2%), liczby osób najbliższych, którym zaplanowano udzielenie pomocy przez cały okres realizacji zadania (sześć osób, tj. 8%).

<sup>241</sup> Tj. mierniki dotyczące: liczby świadków i ich rodzin korzystających ze wsparcia (osiem osób tj. 8%) oraz pomoc psychoterapeutyczna, psychiatryczna, psychologiczna dla świadków i ich rodzin (dwie osoby, tj. 7%).

<sup>242</sup> Tj. mierniki dotyczące: liczby osób pokrzywdzonych przestępstwem, którym udzielono pomocy (383 osoby, tj. 5%), liczby świadków, którym udzielono pomocy (0), liczby osób, które ukończą kursy/szkolenia podnoszące kwalifikacje (16 osób, tj. 8%).

<sup>243</sup> Tj. miernik dotyczący liczby osób, którym sfinansowane zostaną koszty zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej (26 osób, tj. 9%).

<sup>244</sup> Tj. miernik dotyczący liczby osób najbliższych świadkom, objętych pomocą w okresie realizacji zadania (0).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- powyżej 100% wartości oczekiwanej stwierdzono zaś w przypadku: jednego<sup>245</sup> z ośmiu rezultatów określonych dla OPP w Tychach, dwóch<sup>246</sup> z ośmiu rezultatów określonych dla OPP w Łodzi, siedmiu<sup>247</sup> z 16 rezultatów dla OPP w Płocku.

Wykonanie mierników produktu (co do zasady powiązanych z wykonaniem poszczególnych zadań podlegających realizacji w ramach umowy) wyglądało następująco:

- brak realizacji miernika produktu stwierdzono w przypadku: sześciu<sup>248</sup> z 13 produktów OPP w Raciborzu, trzech z 22 produktów OPP w Tychach, trzech z 20 produktów OPP w Łodzi, nadto brak realizacji dwóch zadań (któremu nie przypisano miernika produktu) dot. OPP w Radomiu;
- do 10 % wartości docelowej miernika stwierdzono w przypadku: dwóch<sup>249</sup> z 13 produktów OPP w Raciborzu, jednego z 22 produktów OPP w Tychach, siedmiu<sup>250</sup> z 20 produktów OPP w Łodzi, dwóch<sup>251</sup> z ośmiu produktów OPP w Radomiu, jednego<sup>252</sup> z ośmiu produktów OPP w Płocku;

<sup>245</sup> Tj. miernik dotyczący pomocy materialnej – pomocy bieżącej mającej na celu złagodzenie skutków przestępstwa (379 osób, tj. 152%).

<sup>246</sup> Tj. mierniki dotyczące: pomocy prawnej – „wzmocnienia położenia pokrzywdzonych, osób im najbliższych, świadków w stosunku do sprawców, organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości” (796 osób, tj. 114%), pomocy osoby pierwszego kontaktu: „zdobycie wiedzy na temat tego, jak radzić sobie w aktualnej sytuacji związanej z pokrzywdzeniem, gdzie szukać pomocy” (1163 osoby, tj. 116%).

<sup>247</sup> Tj. mierniki dotyczące: liczby osób najbliższych, którym udzielono pomocy (17 osób, tj. 170%), liczby świadków objętych pomocą (siedem osób, tj. 140%), wzrostu poczucia własnej wartości i umiejętności radzenia sobie ze skutkami pokrzywdzenia (260 osób, tj. 130%), polepszenia sytuacji materialnej i mieszkaniowej beneficjentów, która pogorszyła się na skutek przestępstwa (240 osób, tj. 120%), przywrócenia utraconych na skutek przestępstwa umiejętności społecznych (83 osoby, tj. 166%), uregulowania sytuacji prawnej pokrzywdzonych beneficjentów i świadków (156 osób, tj. 104%), wzrostu poziomu usamodzielnienia wśród osób pokrzywdzonych i świadków (234 osoby, tj. 130%).

<sup>248</sup> Tj. m.in. mierniki dotyczące: organizowania i finansowania szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pokrywanie kosztów egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe, finansowania kosztów wyjazdu: osoby uprawnionej wraz z małoletnim, nad którym sprawuje pieczę, uprawnionego małoletniego wraz z osobą, pod której pieczę pozostaje.

<sup>249</sup> Tj. mierniki dotyczące: pokrywania kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielania schronienia (12 osób, tj. 10%) oraz finansowania kosztów zorganizowanego wyjazdu uprawnionego małoletniego (jedna osoba, tj. 7%).

<sup>250</sup> Tj. m.in. mierniki dotyczące: pomocy osoby pierwszego kontaktu – „bezpośrednie przyjmowanie pokrzywdzonych i ich najbliższych, przyjmowanie zgłoszeń. Udzielanie telefonicznych i mailowych informacji mieszkańcom województwa łódzkiego i całej Polski. Kierowanie do specjalistów” (713, tj. 10%), dofinansowania zakupu pomocy dydaktycznych i podręczników dla pokrzywdzonych przestępstwem i ich najbliższych, czy dofinansowanie dalszego kształcenia w sytuacji utraty możliwości finansowania kształcenia z powodu przestępstwa [„przede wszystkim pokrzywdzonych przestępstwem nie alimentacji”] (pięć osób, tj. 5%), pokrycia kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielenia schronienia (sześć osób, tj. 3%).

<sup>251</sup> Tj. mierniki dotyczące: liczby osób objętych szkoleniami/kursami podnoszącymi kwalifikacje (16 osób, tj. 8%) oraz liczby osób, którym pokryto koszt czasowego zakwaterowania lub udzielenia schronienia (dwie osoby, tj. 0,3%).

<sup>252</sup> Tj. miernik dotyczący pokrycia kosztów zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej (26 osób, tj. 9%).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- powyżej 100% wartości oczekiwanej miernika stwierdzono w przypadku: trzech<sup>253</sup> z 22 produktów OPP w Tychach (od 483 do 720% wartości docelowej), jednego<sup>254</sup> z ośmiu produktów dla OPP w Płocku (324% wartości docelowej).

Opisane powyżej rozbieżności w liczbie osób, którym planowano i faktycznie udzielono pomocy (w szczególności w przypadku OPP w Łodzi i w Radomiu), a także w zakresie realizacji mierników rezultatu i produktu wskazują, zdaniem NIK, na brak rozpoznania (zarówno po stronie wykonawców umów, jak i Dysponenta Funduszu) skali oraz faktycznych potrzeb potencjalnych beneficjentów pomocy na obszarze funkcjonowania poszczególnych OPP.

Udzielanie pomocy osobom nieuprawnionym oraz bez związku z pokrzywdzeniem przestępstwem

**Badanie dokumentacji ośmiu umów dotacji z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem wykazało także przypadki udzielania wsparcia osobom nieuprawnionym (OPP w Raciborzu i OPP w Radomiu) oraz w sposób niemający żadnego związku z faktem pokrzywdzenia przestępstwem. W przypadku drugiego z wymienionych ośrodków, prowadzonego przez Stowarzyszenie „Hojne Serca”<sup>255</sup>, zidentyfikowano znaczną skalę takich zdarzeń, obejmującą dziewięć z 43 objętych kontrolą wniosków o udzielenie pomocy.** Badanie próby wniosków wykazało, że Stowarzyszenie udzielało wsparcia nie tylko osobom, które udowodniły lub uprawdopodobniły swój status osoby pokrzywdzonej przestępstwem, ale także tym, które miały subiektywne poczucie pokrzywdzenia przestępstwem. Jednocześnie zakres świadczonej pomocy był bardzo szeroki i nie miał związku z przestępstwami, których skutki miał kompensować, co było niezgodne z warunkami udzielania tych świadczeń określonymi w ogłoszeniu w sprawie otwartego konkursu ofert<sup>256</sup>, i tak, w szczególności:

- wniosek o udzielenie pomocy z dnia 9 maja 2019 r., złożony przez Wiesławę G., uzasadniono zabójstwem w 2005 r. rodziców beneficjentki oraz fałszywym oskarżeniem dotyczącym niedopełnienia obowiązków służbowych, które doprowadziło do przedstawienia Wiesławie G. zarzutów

<sup>253</sup> Tj. pokrywanie kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielania schronienia (29 osób, tj. 483%), pokrywanie kosztów żywności lub bonów żywnościowych (163 osoby, tj. 543%), pokrywanie kosztów zakupu odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej (216 osób, tj. 720%).

<sup>254</sup> Tj. miernik dotyczący zorganizowania i sfinansowanie pomocy prawnej, w tym alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów w latach 2019–2021 (486 osób, tj. 324%).

<sup>255</sup> Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 grudnia 2020 r. (znak: LKI.410.006.02.2020) skierowanym do Prezes Zarządu Stowarzyszenia „Hojne Serca”.

<sup>256</sup> W § 5 ust. 17 lit. b ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia LXIX otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości wskazano, że warunkiem udzielenia pomocy jest: „przedłożenie przez pokrzywdzonego, świadka lub osobę najbliższą dokumentów potwierdzających okoliczności wskazane we wniosku, a w przypadku ich braku – przeprowadzenie przez podmiot wywiadu w celu uprawdopodobnienia pokrzywdzenia przestępstwem, co powinno mieć swoje odzwierciedlenie w treści wniosku. Następnie podmiot ustali zakres potrzeb pokrzywdzonego wynikający bezpośrednio z następstw przestępstwa (lub odpowiednio – zakres potrzeb świadka wynikający bezpośrednio z następstw przestępstwa) oraz wskaże rodzaje świadczeń, mających na celu złagodzenie jego skutków. Pomocy z Funduszu nie udziela się, jeżeli od czasu popełnienia przestępstwa lub wystąpienia jego skutków upłynął okres dłuższy niż pięć lat. W szczególności uzasadnionych przypadkach podmiot może udzielać pomocy, jeżeli od czasu popełnienia przestępstwa lub wystąpienia jego skutków upłynął okres dłuższy niż pięć lat”.

przez prokuraturę oraz zwolnienia jej z zajmowanego stanowiska dyrektora przedszkola. Beneficjentce udzielono pomocy prawnej (na łączną kwotę 2185 zł) oraz materialnej (na łączną kwotę 1250 zł). W ramach udzielonej pomocy prawnej przygotowano w szczególności zawiadomienie o popełnieniu przez byłego pracownika samorządowego przestępstwa, polegającego na wcześniejszym fałszywym zawiadomieniu o przestępstwie Wiesławy G.

**W ocenie NIK, udzielona beneficjentce pomoc prawna nie miała związku z zabójstwem rodziców z 2005 r., a także nie mogła służyć kompensowaniu skutków drugiego ze wskazanych we wniosku czynów.** Jednocześnie, aktywne zaangażowanie Prokuratury<sup>257</sup> w prowadzone wobec Pani Wiesławy G. postępowanie podważa możliwość jej pokrzywdzenia poprzez świadome poinformowanie organów ścigania o niepopełnionym przestępstwie;

- we wniosku z dnia 7 sierpnia 2019 r., złożonym przez Ryszarda C., **beneficjent nie przedstawił żadnych okoliczności uprawdopodobniających pokrzywdzenie przestępstwem.** Wskazywał na „nękanie ze strony władz publicznych” (m.in. poprzez egzekwowanie od niego obowiązku alimentacyjnego) oraz „brak płynności finansowej”. Pomimo powyższych okoliczności został skierowany przez osobę pierwszego kontaktu do specjalisty, który udzielił mu porad prawnych w wymiarze 6,5 godziny (koszt 747,5 zł);
- we wniosku z dnia 22 października 2019 r., złożonym przez Bogusławę Z. beneficjentka wymieniła liczne zastrzeżenia odnośnie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej, której była członkiem (m.in. zawyżone dopłaty za prąd) wskazując również na możliwość naruszenia przepisów prawa budowlanego (przesunięcie bez zgody mieszkańców i wymaganej dokumentacji budowlanej chodnika). Bogusławie Z. przyznano pomoc prawną (w wymiarze 23 godzin, koszt – 2645 zł), w celu dokonania „dogłębnej analizy jej stanu faktycznego i prawnego”. **W dokumentacji udzielonej pomocy znajdowała się korespondencja skierowana do I Wydziału Cywilnego Sądu Rejonowego w Radomiu w ramach sporu Bogusławy Z. ze spółdzielnią mieszkaniową, w tym w zakresie legalności wyboru władz spółdzielni.**

W ocenie NIK, we wniosku o udzielenie pomocy w niewielkim zakresie uprawdopodobniono pokrzywdzenie przestępstwem, a ponadto udzielona pomoc prawna nie była bezpośrednio związana z ewentualnym pokrzywdzeniem. W przedmiotowej sprawie nie sporządzono również zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa;

- we wniosku z dnia 28 października 2019 r. Ewa J. wskazała na szykanowanie i „oczernianie” ze strony organów państwa polegające m.in. na zgłaszanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS) uwagach dotyczących sprawowanej przez nią i jej małżonka opieki zastępczej nad wnuczką, co miało również utrudniać przydzielenie większego lokalu

<sup>257</sup> W sprawie tej, po uniewinniającym panią Wiesławę G. wyroku sądu I instancji, apelację złożył prokurator oraz oskarżyciel posiłkowy. Sąd II instancji utrzymał w mocy zaskarżony wyrok.

mieszkalnego. Beneficjentce przyznano pomoc prawną (łącznie koszt 380 zł) oraz materialną (łącznie koszt 750 zł). W dokumentacji sprawy znajdowała się korespondencja do Rzecznika Praw Dziecka oraz prezydenta miasta o podjęcie działań nadzorczych wobec MOPS.

**W ocenie NIK, we wniosku o udzielenie pomocy nie uprawdopodobniono pokrzywdzenia przestępstwem. W szczególności, jako fałszywe oskarżanie nie może być traktowane realizowanie ustawowych zadań przez pracowników opieki społecznej. Należy także zauważyć, że w przygotowanym przez Stowarzyszenie wniosku do Rzecznika Praw Dziecka nie wskazywano już na pokrzywdzenie przestępstwem, ale ogólnie trudną sytuację rodzinną i materialną;**

- we wniosku z dnia 20 sierpnia 2019 r. Wioletta Z. powoływała się na pokrzywdzenie różnymi przestępstwami (kradzieże, groźby karalne, przemoc, stalking) wskazując przy tym, że tłem powyższych zdarzeń był konflikt rodzinny. Udzielono jej pomocy prawnej o łącznej wartości 5635 zł, jak również pomocy psychologicznej (koszt 390 zł), przyznano bony na żywność i artykuły chemiczne (koszt 750 zł) i dopłaty do zobowiązań w kwocie 732 zł.

**W ramach pomocy prawnej przygotowano m.in. odwołanie od decyzji ZUS, dotyczącej prowadzonej przez Panią Wiolettę Z. działalności gospodarczej. W ocenie NIK udzielona w tym zakresie pomoc prawna nie miała bezpośredniego związku z ewentualnym pokrzywdzeniem przestępstwem i nie mogła służyć łagodzeniu jego skutków;**

- we wniosku z dnia 20 sierpnia 2019 r. Grażyna Ź. wykazała pokrzywdzenie przestępstwem poprzez niepoinformowanie przy zawarciu umowy kredytowej i powiązanej z nią polisy ubezpieczeniowej o faktycznym zakresie nabywanego ubezpieczenia. Beneficjentce udzielono pomocy prawnej o wartości 460 zł, polegającej (zgodnie z dokonanym opisem udzielonej pomocy) na „analizie sprawy z punktu widzenia lichwy” oraz „poradzie, konsultacjach, analizie”.

**W ocenie NIK, opisane powyżej okoliczności nie uprawdopodobniały pokrzywdzenia oszustwem, w tym celowego działania ukierunkowanego na wprowadzenie w błąd w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Należy także zauważyć, że w przedmiotowej sprawie nie sporządzono zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa;**

- wniosek o udzielenie pomocy z dnia 6 czerwca 2019 r., złożony przez Barbarę Sz., uzasadniono niewłaściwym wykonaniem i zawyżeniem w 2004 r. kosztów usługi dentystycznej oraz niezrealizowaniem w 2017 r. przez wykonawcę usługi stolarskiej i brakiem zwrotu zaliczki. Powyższe zdarzenia, w ocenie Barbary Sz., nosiły znamiona wyłudzenia i zawyżenia należności. Beneficjentce udzielono pomocy prawnej na łączną kwotę 10 120 zł (88 godzin konsultacji), jak również pomocy materialnej na kwotę 750 zł. W ramach pomocy prawnej przygotowano w szczególności skargi i pisma w sprawie przewlekłości postępowania sądowego dotyczącego ww. usługi stolarskiej. **Przygotowano także wniosek**



do Ministra Sprawiedliwości, odnoszący się do innych okoliczności, niż wskazane we wniosku o pomoc, tj. o złożenie skargi nadzwyczajnej od wyroku Sądu Rejonowego w Radomiu z 2003 r. w sprawie podziału majątku Barbary Sz. i jej byłego małżonka.

**W ocenie NIK, okoliczności opisane we wniosku o udzielenie pomocy dotyczyły spraw z zakresu prawa cywilnego i nie uprawdopodobniały pokrzywdzenia oszustwem, w tym celowego działania ukierunkowanego na wprowadzenie Barbary Sz. w błąd w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Ponadto część udzielonej pomocy prawnej (przygotowanie skargi nadzwyczajnej) nie miała żadnego związku z ewentualnym pokrzywdzeniem przestępstwem wykazanym we wniosku;**

- we wniosku o udzielenie pomocy z dnia 10 stycznia 2020 r., Anna M. wykazała pokrzywdzenie przestępstwem przemocy psychicznej oraz gróźb karalnych ze strony brata. Beneficjentce udzielono pomocy prawnej na łączną kwotę 2185 zł (19 godzin konsultacji), jak również pomocy psychologicznej (koszt 130 zł) oraz materialnej na kwotę 750 zł. **W ramach pomocy prawnej przygotowano w szczególności wnioski dotyczący odrzucenia, w imieniu małoletniej córki Anny M., spadku.**

**W ocenie NIK udzielona w tym zakresie pomoc prawna nie miała związku z pokrzywdzeniem przestępstwem wskazanym we wniosku, a także nie mogła służyć kompensowaniu skutków tego przestępstwa.**

Odnosząc się do zidentyfikowanych przez NIK nieprawidłowości Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia „Hojne Serca” oraz osoby pełniące funkcję koordynatora projektu wskazywali na potencjalną możliwość wystąpienia przestępstwa, w tym w szczególności oszustwa. Powoływali się również na zasadność udzielania wsparcia osobom, które we wnioskach o udzielenie pomocy, poza poczuciem pokrzywdzenia, podnosiły argumenty o bezradności, złej sytuacji materialnej, czy też braku zrozumienia swojej sytuacji prawnej.

**NIK nie neguje zasadności udzielania pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. Wskazuje jednak, że pomoc taka powinna być świadczona w ramach obowiązujących przepisów, a także z zachowaniem zasad gospodarnego i efektywnego wydatkowania środków publicznych, wynikających z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ufp. Za niedopuszczalne należy zatem uznać traktowanie funduszu celowego, jako źródła finansowania wsparcia socjalnego osób w trudnej sytuacji życiowej, niezależnie od faktu ich pokrzywdzenia przestępstwem.** Osoby takie mogą korzystać z innych, dedykowanych im form pomocy (np. określonych w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej), które jak wykazały kontrole NIK, pomimo znacznych nakładów finansowych związanych z utworzeniem i utrzymaniem sieci poradnictwa prawnego, nie miały dotychczas szerszego zastosowania<sup>258</sup>.

<sup>258</sup> Zob. wyniki kontroli nr P/17/090 pt. „Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej”. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/090/>

Konflikty interesów i mechanizmy korupcjogenne przy realizacji zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem

Łączenie funkcji osoby pierwszego kontaktu oraz specjalisty udzielającego konsultacji

Uzyskiwanie przychodów ze środków dotacji przez kierownictwo organizacji pozarządowych

Opisane powyżej udzielanie świadczeń osobom nieuprawnionym miało szczególne znaczenie w kontekście innych ustaleń kontroli, które wykazały, że pomoc pokrzywdzonym przestępstwem, w wielu przypadkach była realizowana w sytuacji rażącego konfliktu interesów, dotyczącego współpracowników i kierownictwa zbadanych podmiotów. Zidentyfikowane przez NIK mechanizmy polegały w szczególności na:

- **łączeniu funkcji osoby pierwszego kontaktu (odpowiedzialnej za rozpoznanie potrzeb osoby ubiegającej się o pomoc i jej ewentualne skierowanie do specjalisty) oraz specjalisty udzielającego konsultacji.**

Praktyka taka miała miejsce w przypadku Fundacji Lex Nostra, która zleciła organizację lokalnych punktów pomocy (oraz pełnienie funkcji osoby pierwszego kontaktu) dziewięciu osobom w siedzibach prowadzonych przez te osoby kancelarii prawnych. **Te same osoby występowały równocześnie w roli specjalistów udzielających porad prawnych i otrzymywały dwa niezależne wynagrodzenia.** Co więcej, trzech współpracownicy Fundacji (w tym dwie osoby będące jednocześnie specjalistami prawnikami) **byli także beneficjentami pomocy, występując, jako osoby pokrzywdzone przestępstwem.** Osobom tym udzielono świadczenia o łącznej wartości 19,6 tys. zł, w tym: pomocy prawnej (w wymiarze siedmiu godzin), pomocy psychologicznej (w wymiarze 114 godzin) oraz dofinansowano zakup środków czystości i higieny osobistej;

- **odpłatnej realizacji zadań w ramach projektów przez osoby kierujące poszczególnymi organizacjami pozarządowymi i będące de facto przełożonymi pozostałych osób zaangażowanych do realizacji przedsięwzięcia.**

Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia „Hojne Serca”, na podstawie umowy zawartej z kierowanym przez siebie Stowarzyszeniem<sup>259</sup>, pełnił w ramach projektu funkcję specjalisty-prawnika udzielającego konsultacji osobom pokrzywdzonym przestępstwem. W okresie od kwietnia 2019 r. do końca czerwca 2020 r. uzyskał z tego tytułu przychody w kwocie 256,8 tys. zł. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku OPP Racibórz, gdzie osoba pełniąca funkcję Wiceprezesa Zarządu Wykonawcy, była jednocześnie osobą pierwszego kontaktu (pełniła dyżur telefoniczny) oraz specjalistą-psychologiem.

W przypadku Fundacji Lex Nostra, pierwszą osobą zaangażowaną, z dniem 1 lutego 2019 r., do realizacji zadań zleconych temu podmiotowi przez Dysponenta Funduszu była Prezes Zarządu Fundacji, której powierzono pełnienie funkcji osoby pierwszego kontaktu. Zawarta umowa nie zawierała określonej stawki wynagrodzenia, które miało zostać ustalone dopiero na podstawie wystawionego rachunku<sup>260</sup>.

<sup>259</sup> Reprezentowanym przez inną osobę, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego jej przez Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia, z którym zawarto umowę.

<sup>260</sup> Na podstawie umowy zlecenia zawartej w dniu 1 lutego 2019 r. z terminem obowiązywania do 31 marca 2019 r. W dniu 1 czerwca 2019 r. Dyrektor Fundacji ponownie zawarł umowę z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2019 r. z tożsamymi postanowieniami wynagrodzenia jak w umowie z 1 lutego 2019 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wynagrodzenie Prezes Zarządu, za okres luty–marzec 2019 r., rozliczono z uwzględnieniem najwyższej dopuszczalnej stawki godzinowej określonej w ofercie (tj. 30 zł), pomnożonej o maksymalną, możliwą do zrealizowania liczbę pełnionych dyżurów telefonicznych (tj. 672 godziny w lutym oraz 744 godziny w marcu 2019 r.). W kwietniu 2019 r., wynagrodzenie naliczono za 536 godzin dyżuru telefonicznego oraz 184 godziny dyżuru osobistego. **Łączna kwota wydatków z tytułu dyżurów wykazanych przez Prezes Fundacji w tych trzech miesiącach wyniosła 61,4 tys. zł i została poniesiona, pomimo że w okresie tym Fundacja nie udzielała jeszcze świadczeń osobom pokrzywdzonym przestępstwem.** Okręgowy Ośrodek Pomocy Pokrzywdzonym Przepęstwem w Płocku oraz dziewięć Lokalnych Punktów Pomocy rozpoczęły działalność dopiero od maja 2019 r. i przed tą datą Fundacja nie zapewniła potencjalnym beneficjentom możliwości złożenia wniosku o pomoc, ani dostępu do wsparcia specjalistów – prawników i psychologa. Ponadto dopiero pod koniec kwietnia 2019 r. Fundacja poinformowała właściwe miejscowo sądy powszechne, jednostki Prokuratury i Policji o rozpoczęciu świadczenia pomocy, a także (na początku maja 2019 r.) opublikowała te informacje na swojej stronie internetowej. **W związku z powyższym wymienione powyżej wydatki na wynagrodzenie Prezes Fundacji za okres luty–kwiecień 2019 r. należy uznać za nieracjonalne i nieefektywne, a w konsekwencji, na podstawie § 3 ust. 9 pkt b umowy dotacji, za wydatki niekwalifikowalne:**

- **licznych powiązaniach rodzinno-towarzyskich pomiędzy władzami fundacji/stowarzyszeń oraz między osobami sprawującymi funkcje merytoryczne, techniczne oraz koordynacyjne w projekcie, jak również pomiędzy tymi osobami i podmiotami komercyjnymi, u których nabywano towary dla potrzeb realizacji umowy;**

Powiązania rodzinne i towarzyskie osób uczestniczących w realizacji projektów

*Jaskrawym przykładem wymienionych powyżej powiązań było Stowarzyszenie „Hojne Serca”, które zaangażowało przy realizacji umowy dotacji, dotyczącej prowadzenia OPP w Radomiu następujące osoby:*

1. *Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia – udzielał w ramach projektu konsultacji prawnych dla beneficjentów oraz kierował pracą Stowarzyszenia – syn Prezes Stowarzyszenia.*
2. *Członek Komisji Rewizyjnej Stowarzyszenia – pełnił całodobowy dyżur telefoniczny – drugi z synów Prezes Stowarzyszenia.*
3. *Synowa Prezes Zarządu Stowarzyszenia – Członek Stowarzyszenia – pełniła całodobowy dyżur telefoniczny. Ponadto w ramach prowadzonej działalności gospodarczej sprzedawała Stowarzyszeniu bony żywnościowe i towarowe, które były przekazywane beneficjentom pomocy<sup>261</sup>.*
4. *Izabela G. – Członek Stowarzyszenia – pełniła całodobowy dyżur telefoniczny oraz odpowiadała m.in. za księgowość projektu. Przez okres sześciu miesięcy była koordynatorem projektu odpowiadającym za całość realizacji zadania w zakresie organizacyjnym, merytorycznym i finansowym w tym*

<sup>261</sup> Na podstawie § 5 ust. 4 umowy dotacji na prowadzenie OPP w Radomiu, Stowarzyszenie nie mogło udzielać zamówień podmiotom powiązanim z nim osobowo lub kapitałowo, jednak zakaz ten miał zastosowanie tylko w odniesieniu do zamówień i konkursów, których wartość była równa lub większa aniżeli wyrażona w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro netto (§ 5 ust. 2 umowy).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*m.in. za poprawność przedkładanych Dysponentowi Funduszu sprawozdań oraz bieżące weryfikowanie zakresu i wartości świadczeń udzielanych poszczególnym beneficjentom.*

5. Magdalena G. – Członek Stowarzyszenia – pełniła całodobowy dyżur telefoniczny oraz wykonywała zadania administracyjne.

6. Marta G. – w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w 2019 r., sprzedawała Stowarzyszeniu bony żywnościowe i towarowe, które były przekazywane beneficjentom pomocy

(Izabela G., Marta G. i Magdalena G. są siostrami).

7. Joanna B. – Członek Stowarzyszenia – prywatnie partnerka Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia. Z jego upoważnienia, zawarła z nim, w imieniu Stowarzyszenia umowę na udzielanie beneficjentom konsultacji prawnych.

Udzielanie porad prawnych poza siedzibą ośrodków pomocy

- ignorowaniu postanowień ogłoszenia konkursowego, które nakładały obowiązek udzielania porad prawnych w Okręgowym Ośrodku Pomocy Pokrzywdzonym Przepiętstwem oraz w Lokalnych Punktach Pomocy<sup>262</sup>.

Szczegółowe badanie 43 wniosków o pomoc rozpatrzonych przez Stowarzyszenie „Hojne Serca” (OPP w Radomiu) wykazało, że znaczna część świadczeń udzielanych przez prawników była realizowana poza ośrodkiem i lokalnymi punktami wymienionymi w umowie dotacji, a także poza miejscami przebywania pokrzywdzonych. Zgromadzona dokumentacja nie pozwala przesądzić, gdzie konkretnie ta pomoc była udzielana<sup>263</sup>, ale ustalenia NIK zostały potwierdzone przez Wiceprezesa Zarządu Stowarzyszenia, który wskazał, że przygotowywanie wielowątkowych analiz oraz korespondencji w warunkach OPP byłoby niepraktyczne i nieracjonalne.

Zdaniem NIK, powyższe wskazuje na lekceważenie postanowień zawartej umowy dotacji. Działania takie skutkowały również wyeliminowaniem istotnego mechanizmu kontroli wydatkowania środków publicznych, jakim jest potwierdzanie otrzymanie pomocy prawnej przez jej beneficjenta, w obecności osoby udzielającej świadczenia;

Podzlecenie zadań powiązanych osobowo i kapitałowo podmiotom komercyjnym

- niezgodne z przepisami podzlecenie zadań powierzonych przez Dysponenta podmiotowi działającemu w celu osiągnięcia zysku.

Kontrola przeprowadzona w Fundacji Lex Nostra wykazała, że podmiot ten, w miejsce samodzielnej realizacji powierzonych mu przez Dysponenta zadań z zakresu wsparcia prawnego oraz psychologicz-

<sup>262</sup> Zgodnie z warunkami konkursu (§ 6 ust. 2 ogłoszenia w sprawie otwartego konkursu ofert), porady prawne mogły być udzielane tylko w ośrodku i lokalnych punktach wskazanych w ofercie. Od zasady tej wprowadzono wyjątek wskazując, że w szczególnie uzasadnionym przypadku, podmiot może udzielić pomocy w miejscu przebywania pokrzywdzonego przestępcstwem, a w takim przypadku informacja o udzieleniu pomocy poza stałym miejscem jej świadczenia, wraz ze wskazaniem przyczyny, zostanie zamieszczona we wniosku o udzielenie pomocy. W warunkach konkursu wskazano także, że wsparcie udzielane jest podczas spotkań bezpośrednich, zaś w przypadku osób pierwszego kontaktu – również za pośrednictwem środków komunikacji na odległość.

<sup>263</sup> W zbadanych wnioskach wskazywano zadania, takie jak analiza dokumentacji, czy sporządzanie pism dla konkretnego beneficjenta w wymiarze nawet ośmiu godzin dziennie, co – uwzględniając warunki lokalowe i wyposażenie ośrodka i lokalnych punktów, realnie wykluczało udzielanie ich we wskazanych lokalizacjach.

**nego osób pokrzywdzonych przestępstwem<sup>264</sup>, zlecił je powiązanej osobowo i kapitałowo Spółce Lex Nostra sp. z o.o.** (Dyrektor Fundacji był jednocześnie Prezesem Zarządu Spółki z o.o.<sup>265</sup>, a Fundacja posiadała jej udziały, oba podmioty mieściły się także pod tym samym adresem). Powyższe było niezgodne z postanowieniami umów dotacji oraz z warunkami otwartych konkursów ofert, które zakładały powierzanie zadań z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem podmiotom niedziałającym w celu osiągnięcia zysku<sup>266</sup>. Lex Nostra sp. z o.o. nie spełniała tego warunku, co wynika z istoty tego rodzaju podmiotu gospodarczego oraz z ustaleń kontroli, które wykazały przypadek zawyżenia (o blisko 100%) kosztów porad prawnych świadczonych za pośrednictwem Spółki, w stosunku do faktycznych kosztów tej usługi zrealizowanej przez osobę fizyczną zatrudnioną przez Spółkę<sup>267</sup>. Ponadto w zawartych ze Spółką umowach, Fundacja nie zapewniła Dysponentowi prawa wglądu do dokumentów oferentów realizujących zadania na rzecz Fundacji, co było niezgodne z postanowieniami umów dotacji.

W ocenie NIK, wymienione powyższej okoliczności ewidentnych konfliktów interesów uniemożliwiały skuteczne funkcjonowanie, na poziomie wykonawców umów dotacji, mechanizmów nadzoru nad prawidłowością wykonania powierzonych zadań oraz gospodarnego wydatkowania środków publicznych. **Stwarzały również uzasadnione wątpliwości odnośnie możliwości zachowania obiektywizmu w toku analizy potrzeb osób zgłaszających się do tych podmiotów o wsparcie. Udzielana pomoc skutkowała bowiem wzrostem przychodów osób zaangażowanych w realizację przedsięwzięć finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości lub też osób powiązanych z nimi rodzinnie i towarzysko.**

Pozostałe stwierdzone przez NIK nieprawidłowości oraz zastrzeżenia, dotyczące sposobu realizacji ośmiu umów z zakresu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem odnosiły się w szczególności do:

- **braku bieżącego oraz kompletnego prowadzenia dokumentacji rzeczowej realizowanych zadań**, w tym potwierdzającej udzielanie świadczeń poszczególnym osobom (m.in. niekompletne i nieprecyzyjne wypełnianie wniosków o udzielenie pomocy, brak potwierdzania lub potwierdzanie niewłaściwej kwoty uzyskanej pomocy, nieprowadzenie ewidencji rozchodu bonów żywnościowych)<sup>268</sup>;

Pozostałe nieprawidłowości dotyczące realizacji umów z zakresu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem

<sup>264</sup> Ta sama nieprawidłowość dotyczyła drugiej objętej badaniem NIK umowy, realizowanej przez Fundację Lex Nostra, z zakresu pomocy postpenitencjarnej.

<sup>265</sup> W dniu podpisania umów na świadczenie pomocy prawnej i psychologicznej Prezesem Spółki Lex Nostra sp. z o.o. była Prezes Zarządu Fundacji Lex Nostra.

<sup>266</sup> W § 12 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie Funduszu, przewidziano możliwość zlecenia zadań przez podmiot wyłoniony w ramach konkursu, innym podmiotom niedziałającym w celu osiągnięcia zysku.

<sup>267</sup> Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK ustalono, że w umowach cywilnoprawnych pomiędzy Lex Nostra sp. z o.o., a osobami udzielającymi w lokalnych punktach pomocy prawnej obowiązywały różne stawki godzinowe. Jedna z osób wskazała stawkę wynoszącą 80 zł za godzinę udzielanej pomocy prawnej, natomiast inna wskazała stawkę wynoszącą 160 zł. W ofercie do umowy pomocy pokrzywdzonym oraz w umowie ze Spółką, Fundacja określiła godzinową stawkę pomocy prawnej i psychologicznej wynoszącą 160 zł.

<sup>268</sup> Fundacja Ex Bono, Fundacja Lex Nostra, Stowarzyszenie Patria Et Lex.

- licznych przypadków niezgodnego z postanowieniami umów dotacji (w szczególności brak trwałego opisu) oraz przepisami art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>269</sup> opisywania dowodów księgowych<sup>270</sup>. **Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z postanowieniami umów dotacji, wydatki, do których odnoszą się dowody księgowe niespełniające ww. wymagań powinny zostać uznane za niekwalifikowalne;**
- zapewnienia przez Fundację Lex Nostra zakwaterowania, w listopadzie i w grudniu 2019 r. dla osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz dla osób opuszczających areszt śledczy lub zakład karny w jednej lokalizacji, **co mogło skutkować wtórną wiktymizacją ofiar przestępstw w związku z ich przebywaniem w tej samej nieruchomości, co sprawcy czynów karalnych lub osoby oskarżone o takie czyny;**
- niezapewnienia przez Stowarzyszenie Patria Et Lex udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz osobom im najbliższym, przez prawników, czy psychologów, w warunkach pozwalających na zapewnienie dyskrecji tym osobom. Przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały, że pomieszczenia, w których udzielane były porady specjalistów oddzielone były jedynie zasłoną;
- podzlecania, bez uzyskania uprzedniej zgody Dysponenta Funduszu, części zadań objętych umową dotacji do wykonania podmiotom trzecim, nienależącym do SFP i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku<sup>271</sup>;
- zawyżenia kwoty pobranych kosztów administracyjnych przez Fundację Ex Bono;
- **niegospodarnego wydatkowania środków publicznych** (tj. w szczególności w zawyżonej wysokości oraz na realizację zadań, które nie były niezbędne dla realizacji zadań przewidzianych w umowach dotacji)<sup>272</sup>;
- niepoinformowania Dysponenta Funduszu o zmianie numeru rachunku bankowego dedykowanego do obsługi umowy dotacji<sup>273</sup>.

### 5.4.3. Specjalistyczne centra pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem

Próba kontrolną NIK objęto jedną z trzech umów o powierzenie realizacji zadań z Funduszu dotyczących utworzenia lub funkcjonowania specjalistycznych centrów pomocy pokrzywdzonym<sup>274</sup>, zawartą z Fundacją Ewy Błaszczuk „Akogo?” (dalej: Fundacja „Akogo?”)<sup>275</sup>.

<sup>269</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

<sup>270</sup> Fundacja Ex Bono, Fundacja Lex Nostra, Stowarzyszenie Patria Et Lex.

<sup>271</sup> W przypadku dwóch umów (realizowanych przez Fundację Ex Bono), Wykonawca nie poinformował o tym fakcie Dysponenta Funduszu i nie zwrócił się o zgodę na takie działanie, a Fundacja „Centrum Pomocy Pokrzywdzonym” wystąpiła o zgodę dopiero po rozpoczęciu takiej współpracy.

<sup>272</sup> Fundacja Ex Bono, Stowarzyszenie „Hojne Serca”.

<sup>273</sup> Fundacja Ex Bono.

<sup>274</sup> NIK odstąpiła od szczegółowego badania wykonania umowy nr DFS-II.7211.58.2020 zawartej w dniu 15 kwietnia 2020 r. z Fundacją Profeto.pl – Sercański Sekretariat Na Rzecz Nowej Ewangelizacji uwzględniając wczesny etap realizacji umowy.

<sup>275</sup> Umowa nr DF-II.7211.507.2019 z dnia 20 marca 2019 r., na kwotę 37 240 tys. zł

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowa dotyczyła finansowania w okresie 3-letnim (do dnia 31 grudnia 2021 r.) zadań obejmujących „opracowanie planu, budowę i wyposażenie specjalistycznego ośrodka leczenia osób dorosłych będących ofiarami przestępstw ze szczególnym uwzględnieniem osób przebywających w stanie śpiączki”. Zgodnie z ofertą, planowana placówka „będzie wysokospecjalistycznym podmiotem, w którym planowany jest do realizacji kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, bądź innym płatnikiem publicznym na leczenie osób dorosłych w śpiączce<sup>276</sup>”. **Zakres przedmiotowy umowy nie obejmował finansowania z dotacji celowej funkcjonowania ww. placówki.**

**Ustalenia kontroli wykazały, że Fundacja „Akogo?” należycie realizowała proces inwestycyjny związany z budową ośrodka, a występujące opóźnienia wynikały z okoliczności niezależnych od Beneficjenta dotacji (prace budowlane rozpoczęły się osiem miesięcy po planowanym pierwotnie terminie, tj. na przełomie lipca i sierpnia 2020 r.)<sup>277</sup>.**

Fundacja prawidłowo stosowała procedurę konkursową przy dokonywaniu zakupów oraz wyłanianiu wykonawców usług oraz wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych wobec Dysponenta Funduszu. Wypełniała także nałożone umową obowiązki związane z zapewnieniem wkładu własnego, prowadzeniem wyodrębnionej księgowości, czy wydatkowaniem środków dotacji z wyodrębnionego rachunku bankowego. Łączna kwota wypłaconej w latach 2019–2020 dotacji wyniosła 24 035 tys. zł. (tj. 65% wartości udzielonej dotacji).

**Zastrzeżenia NIK, dotyczące ograniczonego i niemożliwego do zwymiarowania związku budowanej placówki z pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem zostały opisane w pkt 5.2.1. informacji o wynikach kontroli.**

### 5.4.4. Wsparcie jednostek SFP w obszarze pomocy pokrzywdzonym i przeciwdziałania przestępczości

Badaniem objęto siedem umów zawartych przez Dysponenta Funduszu z jednostkami SFP na powierzenie realizacji zadań w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i przeciwdziałania przestępczości, na łączną kwotę 8116,4 tys. zł. Pięć umów podpisano na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, a dwie w trybie naboru wniosków. Dotyczyły one: nabycia dwóch wozów ratownictwa specjalistycznego oraz wyposażenia (w szczególności: urządzeń hydraulicznych, zestawów do usuwania szyb w pojazdach, defibrylatorów) dla jednostek OSP z terenu czte-

Pozytywna ocena realizacji procesu inwestycyjnego przez Fundację „Akogo?”

Skala badań kontrolnych

<sup>276</sup> Planuje się, że klinika będzie dysponowała 16 łózkami, specjalistycznym zapleczem rehabilitacyjnym i zapleczem socjalnym (w proces rehabilitacyjny i pielęgnacyjny mają zostać włączeni bliscy pacjentów, co ma być wartością dodaną całego procesu leczniczego).

<sup>277</sup> Decyzją Szpitala Bródnowskiego (właściciela terenu, na którym jest realizowana inwestycja) zmieniła się lokalizacja kliniki, co wpłynęło na opóźnienie prac projektowych. Wystąpiła także konieczność unieważnienia postępowania przetargowego na wybór generalnego wykonawcy, ponieważ najtańsza ze złożonych ofert znacznie przewyższała wskazaną przez Zamawiającego wysokość środków, jakie zamierzał przeznaczyć na przedmiotową inwestycję. Przyczyną kolejnych opóźnień było odwołanie jednego z oferentów (w następnym postępowaniu przetargowym) do Krajowej Izby Odwoławczej.

rech gmin<sup>278</sup>, zakupu tomografu komputerowego dla Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. św. Rafała w Czerwonej Górze<sup>279</sup>, remontu i wyposażenia Zakładu Medycyny Sądowej – Referencyjnego Ośrodka Uniwersytetu Opolskiego<sup>280</sup>, modernizacji zaplecza sportowo-rekreacyjnego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu<sup>281</sup>.

Pozytywna ocena rzeczowej realizacji umów

**NIK oceniła pozytywnie rzeczową realizację objętych kontrolą zadań sfinansowanych ze środków Funduszu, w tym w szczególności dokonanie zakupów wyposażenia oraz przeprowadzenie prac remontowo-budowlanych przewidzianych w umowach dotacji.** Ustalono także, że beneficjenci, w większości przypadków, prawidłowo wypełniali ciążące na nich obowiązki informacyjne i sprawozdawcze, przedkładając Dysponentowi wymagane wyciągi bankowe, informacje kwartalne i sprawozdania z wykonania umów.

Braku związku sfinansowanych zadań z celami Funduszu

**Zastrzeżenia NIK<sup>282</sup> dotyczyły braku bezpośredniego związku zrealizowanych zadań z pomocą udzielaną osobom pokrzywdzonym przestępstwem<sup>283</sup> oraz z przeciwdziałaniem przestępczości, a także nieprzeprowadzenia monitoringu skali takiej pomocy świadczonej przy wykorzystaniu infrastruktury i sprzętu pozyskanego ze środków dotacji.**

Stwierdzono również, że Dyrektor Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. św. Rafała w Czerwonej Górze w sposób nierzetelny sporządził wnioski o sfinansowanie zakupu nowego tomografu ze środków Funduszu Sprawiedliwości<sup>284</sup>, **a także zaciągnął zobowiązanie i zatwierdził do wypłaty środki w kwocie 3498,9 tys. zł, pomimo nieujęcia uzyskanej na ten cel dotacji w planie finansowym Szpitala. Powyższe stanowiło naruszenie art. 31 pkt 2, art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 46 ust. 1 ufp i skutkowało skierowaniem przez NIK zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych<sup>285</sup>.**

<sup>278</sup> Umowa nr DSRiN-V-7211-244/17 z dnia 7 grudnia 2017 r. z Gminą Stąporków, na kwotę 1000,0 tys. zł; umowa nr DSRiN-I-7211-488/18/2 z dnia 27 kwietnia 2018 r. z Gminą Mierzęcice, na kwotę 189,6 tys. zł; umowa nr DSRiN-V-7211-260/17 z dnia 20 grudnia 2017 r. z Gminą Nysa, na kwotę 1170,2 tys. zł; umowa nr DSRiN-I-7211-172/18/2 z dnia 15 marca 2018 r. z Gminą Dydnia na kwotę 156,6 tys. zł.

<sup>279</sup> Umowa nr DFS-III.7211.529.2019 zawarta w dniu 5 grudnia 2019 r., na kwotę 3500 tys. zł.

<sup>280</sup> Umowa nr DSRiN-I-7211-110/18 zawarta w dniu 17 maja 2018 r., na kwotę 1000 tys. zł.

<sup>281</sup> Umowa nr DSRiN-V-7211-2/18 z dnia 12 stycznia 2018 r., na kwotę 1100,0 tys. zł.

<sup>282</sup> Opisane szczegółowo w pkt 5.2.1. oraz 5.3. informacji o wynikach kontroli.

<sup>283</sup> Z wyjątkiem dotacji udzielonej Uniwersytetowi Opolskiemu, która została przeznaczona m.in. na remont pomieszczeń oraz zakup wyposażenia wykorzystywanych w toku postępowań dochodzeniowych i sądowych mających na celu potwierdzenie uznania osoby za osobę pokrzywdzoną przestępstwem (np. przeprowadzania obdukcji ofiar przemocy). Szczegółowe ustalenia kontroli NIK odnoszące się do wykorzystania infrastruktury lub wyposażenia zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 listopada 2020 r. (znak: LOP.410.004.01.2020) skierowanym do Rektora Uniwersytetu Opolskiego.

<sup>284</sup> Szczegółowo opisano w pkt 5.3. informacji o wynikach kontroli.

<sup>285</sup> Zawiadomienie przekazano w dniu 26 stycznia 2021 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach.



### 5.4.5. Realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości

#### Kampanie i inicjatywy edukacyjno-szkoleniowe

Kontrolą objęto dziewięć umów dotacji<sup>286</sup>, na łączną kwotę 37 671,4 tys. zł, na podstawie których Dysponent Funduszu zlecił wykonawcom przeprowadzenie kampanii i inicjatyw edukacyjno-szkoleniowych, mających w założeniu służyć przeciwdziałaniu przyczynom przestępczości.

Skala badań kontrolnych

**Badanie wykazało, że zrealizowane kampanie w większości przypadków miały ogólny charakter i nie służyły zapobieganiu konkretnym rodzajom przestępstw.** Obejmowały one różnorodne tematycznie akcje informacyjne, m.in. z obszaru zdrowia, bezpieczeństwa, spraw międzynarodowych, religii, czy też polityki rodzinnej (np. projekt „Bądźmy bezpieczni” zrealizowany przez Fundację Lux Veritatis, w ramach którego publikowano niepowiązane tematycznie informacje, dotyczące bardzo szeroko pojętych zagrożeń z zakresu zdrowia i bezpieczeństwa – m.in. sposobów leczenia astmy, problemów związanych z pracą zdalną, czy też oszustw popełnianych przez firmy montujące urządzenia fotowoltaiczne<sup>287</sup>).

Ogólny charakter większości zbadanych kampanii

Jednym z nielicznych przykładów działań ukierunkowanych na zapobieganie konkretnej kategorii przestępstw była kampania zrealizowana przez Stowarzyszenie „Twoja Sprawa”, mająca na celu przeciwdziałanie przestępstwom polegającym na rozpowszechnianiu treści pornograficznych z naruszeniem praw dzieci i młodzieży<sup>288</sup>.

**Stwierdzono również, że w czterech, opisanych poniżej, przypadkach kampanie i działania informacyjne sfinansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości nie miały żadnego lub tylko marginalny związek z przeciwdziałaniem zdarzeniom o charakterze przestępczym<sup>289</sup>:**

Brak związku czterech z dziewięciu zbadanych umów z tematyką przeciwdziałania przestępczości

#### 1. W ramach przeprowadzonej w 2019 r. kampanii informacyjnej pt. „Małżeństwo jako najlepsza forma profilaktyki przed przestępczością”, największe wydatki poniesione przez jej organizatora – Fundację Mamy i Taty, dotyczyły:

<sup>286</sup> Umowa nr DFS-II.7211-316/18 z 6 lipca 2018 r. zawarta z Fundacją Wyszehradzką, na kwotę 1364,4 tys. zł; umowa nr DFS-II.7211-507/18/4 zawarta z Fundacją Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia, na kwotę 24 122,8 tys. zł; umowa nr DFS-II.7211-1721/18 z dnia 4 października 2018 r. zawarta z Fundacją zaNim, na kwotę 713,5 tys. zł; umowa nr DFS-7211-219/18/4 z dnia 20 lipca 2018 r. zawarta ze Stowarzyszeniem „Twoja Sprawa”, na kwotę 1242,7 tys. zł; umowa Nr DFS-II.7211-1744/18/5 z dnia 10 października 2018 r. zawarta z Fundacją Lux Veritatis, na kwotę 416,6 tys. zł; umowa nr DFS-II.7211.1261.2019 z 15 lipca 2019 r. zawarta z Fundacją Mamy i Taty, na kwotę 1524,1 tys. zł; umowa nr DFS-II.7211.1273.2019 z 24 lipca 2019 r. zawarta z Fundacją Życie, na kwotę 6031,4 tys. zł; umowa nr DFS-II.7211.1383.2019 z 21 sierpnia 2019 r. zawarta z Fundacją Czyste Serca, na kwotę 939 tys. zł, umowa nr DFS-II.7211.1407.2019 z 9 września 2019 r. zawarta z Fundacją Strażnik Pamięci, na kwotę 1 316,9 tys. zł.

<sup>287</sup> W ramach projektu stworzono m.in. portal internetowy <https://ostrzegamy.online/> [dostęp:10.06.2021 r.].

<sup>288</sup> W ramach kampanii utworzono m.in. portal [www.oPornografii.pl](http://www.oPornografii.pl) oraz zorganizowano międzynarodową konferencję na temat prawnych aspektów ochrony dzieci przed pornografią.

<sup>289</sup> Jak wskazano w pkt 5.3. informacji o wynikach kontroli brak zgodności tych zadań z celami Funduszu Sprawiedliwości oraz tematyką konkursów był widoczny już na etapie oceny ofert wykonawców, dokonywanej przez członków komisji konkursowych. W związku z powyższym, NIK oceniła, że dotacje te zostały udzielone w sposób niecelowy oraz z naruszeniem zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 upf.

- 898,4 tys. zł (63% wykorzystanej kwoty dotacji) – produkcji i emisji spotu reklamowego o nazwie „Małżeństwo. Droga naszego życia” oraz ogłoszeń prasowych o tej samej tematyce. **Zarówno spot reklamowy, jak i ogłoszenia nie zawierały treści, które nawiązywałyby do problematyki przeciwdziałania przestępczości;**
  - 39,9 tys. zł – badania jakościowo-ilościowego pt. „Postrzegana wartość i korzyści z zawierania małżeństw”<sup>290</sup>. Badanie polegało na pozyskaniu opinii respondentów, m.in. w zakresie postrzegania małżeństwa, korzyści emocjonalnych i racjonalnych wynikających z budowy rodziny i małżeństwa, percepcji różnych form związków i rodziny, w tym w kontekście przestrzegania prawa. Spośród 40 pytań sześć miało związek z uwarunkowaniami dotyczącymi popełniania przestępstw, a odpowiedzi respondentów wskazały m.in., iż większość z nich (59%) uważa, że przemoc pojawia się równie często w każdym typie związku. **Pozostałe pytania dotyczyły m.in.: przyczyn wyboru ślubu kościelnego, postawy wobec małżeństwa, powodów zawierania związku małżeńskiego, postrzeganych korzyści ze związku małżeńskiego, przyczyn niezdecydowania się na ślub, warunków szczęśliwego związku;**
  - 96,6 tys. zł – organizacji konferencji pt. „Małżeństwo jako optymalna forma profilaktyki problemów społecznych”. Na konferencji zaprezentowano m.in. wyniki opisanego powyżej badania oraz referaty pt.: „Małżeństwo w różnych kulturach”, „Trwałe małżeństwo: fundament rodziny, spełnienie marzeń i racja stanu”, „Wybrane aspekty prawa rodzinnego a profilaktyka problemów społecznych”, „Przestępczość nieletnich – struktura i przyczyny”, „Między interwencją publiczną a autonomią rodziny”, „Nieuzasadniona dyskryminacja małżeństw w polskim systemie prawnym”, „Ideologiczno-polityczne zagrożenia dla małżeństwa i rodziny”, „Odpowiedź kościoła na problemy związane z kryzysem małżeństwa i problemy związane z przestępczością”, „Rozwiązania pro-family proponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości”.
2. **W wyniku umowy dotacji zawartej przez Dysponenta z Fundacją Wyszehradzką, w dniach 5–6 października 2018 r. odbyła się konferencja pt. „Forum Prawo dla Rozwoju Law4Growth”, na której organizację wydatkowano środki w wysokości 1217,3 tys. zł<sup>291</sup>. Tematyka konferencji (w szczególności sesje panelowe drugiego dnia wydarzenia znacząco odbiegała od zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości. Objęła ona m.in. następujące tematy: „Szanse gospodarcze Trójmorza”, „Rodzina jest najważniejsza”, „Tożsamość narodowa fundamentem Europy”, „Między duchem a materią. Jak skutecznie zadbać o materialną spuściznę naszej historii”, „Nowe technologie – wyzwaniem dla prawa”, „Co łączy kraje Trójmorza – Przepływ ludności w obszarze Trójmorza. Szanse i zagrożenia”, „Współczesność kontra prawa człowieka”, „Regulacje prawne katalizatorem rozwoju sektora energii”. **Prezes Fundacji wskazywał, że związek****

<sup>290</sup> Przesłane do 304 dziennikarzy.

<sup>291</sup> W tym 1203,6 tys. zł z przyznanej dotacji oraz 13,8 tys. zł wkładu własnego Fundacji.

zorganizowanej konferencji z przeciwdziałaniem przestępczości polegał na zidentyfikowaniu w toku dyskusji panelowych problemów legislacyjnych. Nie pamiętał jednak, czy wskutek tego wydania kierowano jakiegokolwiek wnioski odnoszące się do zmiany obowiązujących przepisów prawa i nie przedłożył kontrolującym żadnych dokumentów potwierdzających podjęcie takich działań.

- 3. W ramach kampanii informacyjnej dotyczącej przeciwdziałania przestępczości wśród dzieci i nastolatków, na której realizację Fundacja Czyste Serca otrzymała dotację w kwocie 939 tys. zł, największe wydatki zostały przeznaczone na wynajem sal i cateringu na konferencje, wydruk poradnika „Kolczasty nastolatek” oraz materiałów konferencyjnych. Zainicjowane przez Fundację działania nie były jednak skierowane do środowisk najbardziej obciążonych ryzykiem demoralizacji oraz dysfunkcjami społecznymi, np. młodzieży trudnej, objętej pomocą pedagogiczno-psychologiczną, czy też z rodzin, w których występowała przemoc lub problemy uzależnień. **Opracowany w ramach umowy poradnik nie dotyczył przestępczości wśród dzieci i nastolatków, ale potrzeb rozwojowych okresu dorastania oraz wsparcia nastolatków, ich otoczenia rodzinnego i wychowawczego w trudnościach procesu dojrzewania.** Fundacja nie dysponowała również dokumentacją potwierdzającą wykonanie kluczowych produktów umowy zawartej z Dysponentem Funduszu, tj. zapewnienie uczestnictwa 1000 osób w pięciu przeprowadzonych konferencjach, rozdystrybuowanie 5000 egzemplarzy poradnika „Kolczasty nastolatek” oraz wzrost świadomości w opinii społecznej tematyki trudnego dorastania na poziomie 1000 tys. osób<sup>292</sup>. **W związku z powyższym, brak było możliwości zweryfikowania, czy zadeklarowane przez beneficjenta zadania zostały zrealizowane w praktyce oraz czy poniesione w związku z nimi wydatki były kwalifikowalne.** Pomimo wystąpienia powyższych okoliczności sprawozdanie Fundacji zostało zaakceptowane przez Dysponenta, a dotacja uznana za rozliczoną w zakresie rzeczowym i finansowym.**
- 4. Przedmiotem zawartej na lata 2019–2023 umowy z Fundacją Życie<sup>293</sup> była realizacja projektu edukacyjno-szkoleniowego pn. „Zintegrowany program aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego w sektorze przeciwdziałania przestępczości”. W ramach projektu Fundacja wdrażała**

<sup>292</sup> Według postanowień cz. II pkt 8 lit. f str. 12–13 oferty (stanowiącej załącznik do umowy dotacji) Fundacja była zobowiązana do monitorowania osiągnięcia planowanego rezultatu projektu „wzrost wiedzy i poznanie narzędzi pracy z młodzieżą wśród opiekunów w konferencjach regionalnych...” u 1000 osób za pomocą list uczestników i ankiet oraz do monitorowania osiągnięcia produktu zadania „konferencje regionalne” w liczbie pięciu za pomocą list obecności, list zgłoszeniowych. Osiągnięcie produktu zadania „poradnik Kolczasty nastolatek” w liczbie 5000 miało być monitorowane za pomocą potwierdzenia odbioru. Tymczasem, jako dowód realizacji tych wskaźników w obu przypadkach Fundacja przedstawiła jednostronicowe szacunkowe zestawienia liczby uczestników pięciu konferencji oraz liczby przekazanych egzemplarzy poradnika. Na dokumentach tych widniały pieczęcie podmiotów wynajmujących sale lub gospodarzy konferencji, które poza jedną pozycją nie zostały przez nikogo podpisane.

<sup>293</sup> Łączna wartość udzielonej na lata 2019–2023 dotacji wyniosła 6031,4 tys. zł. Od dnia zawarcia umowy z Dysponentem, tj. od 24 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. Fundacja wydatkowała ze środków dotacji kwotę 727,1 tys. zł.

dwa zadania obejmujące przede wszystkim organizację zajęć dydaktycznych dla uczestników programu oraz promocję całego przedsięwzięcia. **Powyższe miało w założeniu spowodować wzrost wiedzy oraz rozwój różnorodnych kompetencji uczestników projektu, a tym samym oddziaływać na przeciwdziałanie przestępczości (m.in. poprzez upowszechnianie wartości społeczeństwa obywatelskiego). Ustalenia kontroli wykazały jednak, że zdecydowana większość prowadzonych zajęć dydaktycznych nie odnosiła się do tematyki tworzenia i rozbudowy sieci pomocy ofiarom przestępstw, czy też przeciwdziałania przestępczości.** Koncentrowały się one na budowaniu kompetencji menadżerskich kursantów i obejmowały m.in. takie bloki tematyczne, jak:

- design Thinking Projektanci Innowacji – osiem godzin dydaktycznych;
- SEO<sup>294</sup>/Pozycjonowanie/Social Media – cztery godziny dydaktyczne;
- budowanie marki – cztery godziny dydaktyczne;
- wystąpienia publiczne – 10 godzin dydaktycznych;
- leadership – dwie godziny dydaktyczne;
- zarządzanie zmianą – sześć godzin dydaktycznych;
- zarządzanie strategiczne – sześć godzin dydaktycznych;
- „fundraising – profesjonalne metody pozyskiwania funduszy dla NGO” – 10 godzin dydaktycznych.

Nierzetelne przygotowanie oraz brak rezultatów pozostałych zbadanych kampanii informacyjnych

**W przypadku pozostałych objętych kontrolą akcji informacyjnych ukierunkowanych na przeciwdziałanie konkretnym rodzajom przestępstw (kampania dotycząca niechronionych uczestników ruchu drogowego<sup>295</sup> oraz kampania zrealizowana przez Fundację Strażnik Pamięci) stwierdzono brak osiągnięcia planowanych rezultatów tych przedsięwzięć, co wynikało przede wszystkim z nierzetelnego przygotowania konkursów oraz ofert beneficjentów dotacji.**

Jak wskazano na str. 71 informacji o wynikach kontroli, oferta Fundacji Strażnik Pamięci dotycząca kampanii informacyjnej mającej przeciwdziałać znieważaniu Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej odnosiła się do przestępstw występujących w sposób incydentalny, a ponadto główny cel tego projektu zdefiniowano niezgodnie z koncepcją SMART, tj. w sposób niemożliwy do osiągnięcia. Obejmował on „doprowadzenie do zmniejszenia, a docelowo do wyeliminowania w przestrzeni publicznej, liczby opinii szkalujących Polskę i naród Polski”. Tymczasem żadne z działań przewidzianych do realizacji w projekcie nie było ukierunkowane na odbiorców zewnętrznych (osoby z zagranicy), którzy byli wskazywani w ofercie, jako główni sprawcy czynu wymienionego w art. 133 kk. **Cele projektu miały zostać osiągnięte poprzez opublikowanie w tygodniku „Do Rzeczy”**

<sup>294</sup> SEO (ang. *Search Engine Optimization*) – proces, którego celem jest osiągnięcie przez stronę internetową, jak najlepszej pozycji w bezpłatnych wynikach wyszukiwania dla wybranych fraz i słów.

<sup>295</sup> Opisana szczegółowo w pkt 5.3. informacji o wynikach kontroli.

**serii zeszytów edukacyjnych, a także zorganizowanie konferencji, które to działania miały przyczynić się do wypracowania wniosków w postaci proponowanych, nowych rozwiązań prawnych, które będą lepiej chroniły wizerunek Polski i pamięć Polaków przed próbami zniekształcania historii.**

Szczegółowe badanie sposobu wykonania umowy dotacji potwierdziło zasadność wskazanych powyżej zastrzeżeń NIK odnoszących się do nierzetelnego przygotowania przez Fundację oferty konkursowej. **Pomimo zrealizowania wszystkich zadań przewidzianych umową oraz wykorzystania dotacji w kwocie 1311,7 tys. zł, nie wypracowano żadnych wniosków o charakterze prawno-systemowym, dotyczących skutecznych metod ochrony prawnej wizerunku Polski.** Propozycje w tym zakresie nie wynikały z dodatków historycznych opublikowanych w tygodniku „Do Rzeczy”<sup>296</sup>, ani nie zostały wypracowane w toku konferencji „Polska Hekatomba i Walka z Polonofobią”, która odbyła się w dniu 29 października 2019 r.<sup>297</sup> **W rezultacie NIK oceniła zbadaną dotację, jako wydatek niecelowy i niegospodarny.**

**Brak przestrzegania zasady gospodarnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych zidentyfikowano również w wyniku kontroli pozostałych umów dotacji na realizację akcji informacyjnych. Powyższe wynikało, analogicznie jak w przypadku umów w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, z braku adekwatnego przygotowania podmiotów, którym Dysponent zlecał realizację zadań Funduszu.** W obliczu braku zasobów i kompetencji objęte kontrolą fundacje podzlecały większość lub nawet całość powierzonych im zadań merytorycznych podmiotom komercyjnym<sup>298</sup>, i tak, w szczególności:

- Fundacja Strażnik Pamięci powierzyła (podzleciła) zadania, na które wydatkowano 84,6% wydatków dotacji (przygotowanie, druk, kolportaż publikacji i wydawnictw, jak również zorganizowanie oraz przeprowadzenie akcji i przedsięwzięć informacyjnych) podmiotowi komercyjnemu – tygodnikowi „Do Rzeczy”, którego redaktorem naczelnym był Prezes Zarządu Fundacji;

„Komerccjalizacja”<sup>299</sup>  
zadań powierzanych  
organizacjom  
pozarządowym  
przez Dysponenta  
Funduszu

<sup>296</sup> W ramach pięciu dodatków do tygodnika w 2019 r. opublikowano materiały: „Zbrodnie sowieckie”, „Zbrodnie niemieckie”, „Zbrodnie ukraińskie”, „Prawo i Pamięć”, „Polska przeciw oszczerstwu”. We wszystkich publikacjach zamieszczono rozbudowany rys historyczny i opinie publicystyczne, nie przedstawiono natomiast propozycji systemowych donoszących się do metod ochrony prawnej, o których mowa powyżej.

<sup>297</sup> W trakcie konferencji poruszone zostały tematy: „Hekatomba Polaków – o potrzebie jednego pojęcia”; „Bierność i posłuszeństwo – czy Holokaust mógł mieć inną skalę”; „Polonofobia – źródła, przykłady, zasięg”; „Czy prawo wystarczająco chroni polską pamięć”, natomiast analogicznie, jak w przypadku publikacji wymienionych powyżej, nie wypracowano żadnych wniosków o charakterze systemowym.

<sup>298</sup> **W toku kontroli Prezes Fundacji Czyste Serca zeznał m.in. „cieszyłem się, że dostałem grant, ale się przestraszyłem, bo kwota nie była mała. W poprzednim grantcie miałem lokalną kampanię medialną. Tu chodziło o to, aby dotrzeć do mediów mainstreamowych. Mówiono mi, że nie muszę robić przetargu. Pomyślałem sobie, że może znajdzie się firma, która zrobi nam wszystko (...)”. „Jestem pedagogiem, a nie finansistą. Wynająłem sobie firmę, bo to było prostsze(...)”.**

<sup>299</sup> Na potrzeby niniejszej kontroli przez „komerccjalizację” należy rozumieć podzlecenie części lub całości zadań Funduszu podmiotom gospodarczym (działającym w celach zarobkowych) przez jednostki niezaliczane do SFP i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, z którymi Dysponent Funduszu zawarł umowy o powierzenie realizacji zadań Funduszu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Fundacja Czyste Serca podzleciła podmiotowi komercyjnemu kompleksowe zadania wynikające z umowy dotacji, dotyczące: organizacji konferencji, wydruku materiałów konferencyjnych i poradnika oraz działań reklamowych w mediach. Koszt powyższych zadań objął 75,7% środków wykorzystanej dotacji;
- Fundacja Wyszehradzka podzleciła podmiotowi komercyjnemu (spółce z o.o.) kompleksową organizację i obsługę konferencji „Forum Prawo dla Rozwoju”, stanowiącej przedmiot umowy dotacji zawartej z Dysponentem Funduszu;
- Fundacja Mamy i Taty powierzyła jednemu podmiotowi komercyjnemu zadania, na które wydatkowano 75% środków przeznaczonych na przedsięwzięcia informacyjne.

**Przedstawiając powyższe ustalenia należy podkreślić, że NIK nie neguje dopuszczalności korzystania z usług podmiotów komercyjnych w toku realizacji zadań powierzanych organizacjom pozarządowym przez Dysponenta Funduszu.** Możliwość taka wynika z przepisów prawa, a także z faktu, że żaden beneficjent dotacji nie posiada zasobów pozwalających na samodzielne wykonywanie wszystkich zadań cząstkowych wymienionych w umowach dotacji (takich jak wydruk publikacji i materiałów reklamowych, czy też zapewnienie pomieszczeń konferencyjnych i sprzętu nagłośnieniowego, itp.). **Czym innym jest natomiast kompleksowe podzlecenie całych, bądź większości zadań merytorycznych, w której to sytuacji (tak jak w przypadkach wskazanych powyżej) rola beneficjenta dotacji zostaje ograniczona do firmowania organizowanych wydarzeń i rozliczania dotacji.** Powyższe w ocenie NIK, pozostaje w rażącej sprzeczności z ideą prowadzonych przez Dysponenta otwartych konkursów ofert, które są dedykowane jednostkom niezaliczanym do SFP i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku. Dodatkowo, potencjał tych jednostek do wykonania zleczanych im zadań, powinien być jednym z głównych kryteriów decydujących o przyznaniu, bądź odmowie udzielenia dofinansowania poszczególnym oferentom.

Niegospodarna realizacja  
kampanii finansowanych  
z Funduszu  
Sprawiedliwości

**Ustalenia kontroli wykazały także, że „komercjalizacja” zadań zleczanych przez Dysponenta organizacjom pozarządowym, spowodowała w kilku przypadkach znaczący wzrost kosztów przedsięwzięć.** W ramach realizowanego projektu Fundacja Czyste Serca zleciła podmiotowi komercyjnemu (sp. z o.o.), bez jakiegokolwiek rozeznania rynku<sup>300</sup>, realizację usług w zakresie wynajmu sal i cateringu na konferencje,

<sup>300</sup> Koordynator projektu zeznał m.in., że „Prezes miał wszystko ułożone i miał dogadanych ludzi. Z właścicielem (sp. z o.o.) znaleźliśmy się prędzej. Wcześniej współpracowaliśmy. Były to kontakty fundacyjno-biznesowe z różnych przedsięwzięć, które były realizowane. (...) to mądry człowiek, który pomaga wielu ludziom bezinteresownie. Mi pomógł w doradztwie wizerunkowym. Z Prezesem ma kontakt. Wspólnie uznaliśmy, że nie ma lepszego. Ten człowiek nam się objawił. Zmierzamy w jednym kierunku”, „Nie robiliśmy rozeznania, czy są inne firmy na rynku. Jest coś takiego jak zaufanie. Ta materia, w której się poruszamy – profilaktyka, ochronienie młodych ludzi przed zagrożeniem, to nie można wpuścić człowieka, który wygrałby przetarg, który nie wiadomo jakie ma poglądy. Równouprawnienie musimy włożyć w kieszeń, bo to musi być ktoś kto realizuje myśl taką jak my zawarliśmy w Projekcie. Fundacja ma za zadanie promować dobre wzorce w świecie. Rynek nie może decydować w tym przypadku”.

wydruku poradnika „Kolczasty nastolatek” oraz materiałów konferencyjnych, a także reklamy w mediach, z którego to tytułu poniosła wydatki w kwocie 546,4 tys. zł. **Spółka nie wykonała faktycznie ww. usług, a jedynie pośredniczyła w ich zleceniu kolejnym podmiotom, uzyskując w przypadku poszczególnych zadań marżę w wysokości 80–95%. Powyższe oznaczało, że koszty realizacji przedsięwzięcia mogłyby być o 471,7 tys. zł niższe, gdyby Fundacja zleciła je samodzielnie, zamiast scedowania większości zadań na pośrednika<sup>301</sup>.**

W przypadku pozostałych zbadanych umów stwierdzono również:

- **dwukrotne sfinansowanie przez Fundację Wyszehradzką oraz Fundację Czyste Serca niektórych usług związanych z obsługą konferencji.** Usługi te winny być realizowane na podstawie umów zawartych z podmiotami, którym zlecono kompleksową realizację zadań związanych z organizacją tych wydarzeń. W toku kontroli ustalono, iż prace (np. z zakresu oświetlenia, nagłośnienia, czy obsługi recepcyjnej<sup>302</sup>) stanowiły jednak przedmiot odrębnych zleceń, za które ww. Fundacje uiszczyły dodatkowe wynagrodzenie, na podstawie dowodów księgowych przedstawionych przez innych zleceniobiorców (odpowiednio 115,5 tys. zł brutto, tj. 96,7 tys. zł kosztów kwalifikowanych – Fundacja Wyszehradzka oraz 25 tys. zł – Fundacja Czyste Serca<sup>303</sup>). NIK oceniła ww. wydatki jako niegospodarne;
- **niegospodarne dokonanie płatności za materiały konferencyjne, które zostały wykonane dopiero po konferencji lub z innych przyczyn nie zostały rozdystrybuowane wśród ich uczestników** (Fundacja Czyste Serca – 28,4 tys. zł);
- **wydatkowanie przez Fundację Wyszehradzką środków dotacji w kwocie ogółem 117,2 tys. zł brutto (107,5 tys. zł kosztów kwalifikowanych), z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób niecelowy i nieoszczędny**, w tym kwoty 52 tys. zł za dwie publikacje, odnośnie których Fundacja nie posiadała dokumentacji, która pozwoliłaby na ustalenie nakładu w jakim publikacje te zostały wydane oraz – w przypadku publikacji pokonferencyjnej „Prawo dla Rozwoju” – w jakiej dacie faktycznie doszło do jej odbioru oraz komu i kiedy została ona udostępniona. Co więcej, pomimo wynikającego ze Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia obowiązku wydania publikacji w dwóch językach (polskim i angielskim), opracowanie „Prawo dla Rozwoju” wydano tylko w języku polskim;

<sup>301</sup> Kwota ta stanowiła połowę łącznych kosztów umowy dotacji, które wraz z wkładem własnym Fundacji wyniosły 947,3 tys. zł.

<sup>302</sup> Usługi te wchodziły w zakres przedmiotowy umów zawartych z organizatorami konferencji.

<sup>303</sup> Dwukrotne sfinansowanie tego samego zadania stwierdzono także w przypadku umowy zrealizowanej przez Fundację Komitetu Obchodów Narodowych Dni Życia, która zleciła firmie przechowanie a następnie dostarczenie do szkół 130 100 sztuk kamizelek odblaskowych i poniosła z tego tytułu wydatek w kwocie 429,7 tys. zł brutto, pomimo że koszty wręczenia tych kamizelek uczniom były już ujęte w umowie z podmiotem, od którego je zakupiono.

- **niezgodne z postanowieniami umów dotacji (w szczególności brak trwałego opisu) oraz przepisami art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości opisywanie dowodów księgowych.** Ustalone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły większości zbadanych dokumentów (Fundacja Wyszehradzka, Fundacja Czyste Serca, Fundacja Życie). **Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z postanowieniami umów dotacji, wydatki, do których odnoszą się dowody księgowe niespełniające ww. wymagań powinny zostać uznane za niekwalifikowane.**

Konflikty interesów  
w toku realizacji  
kampanii informacyjnych  
finansowanych  
ze środków Funduszu

Zbadana próba potwierdziła, analogicznie do innych obszarów aktywności Funduszu, występowanie w toku realizacji kampanii informacyjnych mechanizmów konfliktu interesów. Polegały one na aktywnym udziale pracowników MS (w tym członków kierownictwa Ministerstwa) lub osób delegowanych do MS z sądów lub Prokuratury w charakterze prelegentów lub moderatorów spotkań organizowanych w ramach projektów finansowanych z Funduszu Sprawiedliwości<sup>304</sup>. Powyższe miało miejsce, pomimo że warunki udziału w otwartych konkursach ofert zakazywały udziału takich osób w wykonywaniu zadań finansowanych z Funduszu (niezależne od faktu, czy osoby te pobierały z tego tytułu wynagrodzenie).

**W ocenie NIK, aktywny udział członków kierownictwa Ministerstwa oraz osób świadczących pracę w urzędzie obsługującym Dysponenta w przedsięwzięciach finansowanych ze środków Funduszu wzbudza uzasadnione wątpliwości odnośnie obiektywizmu decyzji w zakresie rozdysponowywania i rozliczania środków publicznych.**

### Projekty badawcze i badawczo-rozwojowe

Skala badań kontrolnych

Kontrolą objęto pięć z 14 umów zawartych w badanym okresie z jednostkami SFP na prowadzenie prac badawczych (po dwie umowy zawarte z IWS<sup>305</sup> i UKSW<sup>306</sup> oraz umowę z Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu<sup>307</sup>), a także jedną z trzech umów z zakresu prac badawczo-rozwojowych zawartych z jednostkami niezaliczanymi do SFP i niedziałającymi w celu osiągnięcia zysku (umowa z Fundacją Mamy i Taty<sup>308</sup>). Wszystkie umowy z jednostkami SFP zawarto w trybie pozanaborowym, natomiast

<sup>304</sup> Konferencja „Forum Prawo dla Rozwoju Law4Growth” zorganizowana przez Fundację Wyszehradzką oraz konferencja w ramach projektu „Małżeństwo jako optymalna forma profilaktyki problemów społecznych” zorganizowana przez Fundację Mamy i Taty,

<sup>305</sup> Umowa nr DSRiN-I-7211-395/18 z późn. aneksami, na realizację projektu pn. „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości”) oraz porozumienie nr DFS-III.7211.11.2019 z późn. aneksem dotyczące projektu pn. „O wolność wyznawania religii we współczesnym świecie. Przeciwdziałanie przyczynom dyskryminacji i pomoc prześladowanym na przykładzie chrześcijan”.

<sup>306</sup> Umowa nr DSRiN-I-7211-394/18 na realizację projektu pn. „Wybrane zagadnienia systemu zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom w kontekście prawoporównawczym” oraz „Działanie sprawiedliwości tranzycyjnej, edukacji prawnej i obywatelskiej jako element systemu przeciwdziałania przyczynom przestępczości” oraz nr DSRiN-I-7211-1025/18 dotycząca projektu pn. „Komunikacja strategiczna w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>307</sup> Umowa nr DSRiN-V-7211-5/18 z dnia 17 stycznia 2018 r., na kwotę 6684,3 tys. zł, na realizację zadania badawczo-edukacyjnego pod nazwą „Polityka Sprawiedliwości 2018 r.”.

<sup>308</sup> Umowa nr DFS-II.7211.1295.2019 na realizację projektu z obszaru kompleksowej profilaktyki rodzinnej: przygotowanie cywilnych kursów przedmażeńskich i podręcznika dla młodych małżeństw oraz przygotowanie rozwiązań wspierających godzenie ról rodzinnych i zawodowych.



dotacja dla Fundacji Mamy i Taty została udzielona w wyniku III otwartego konkursu ofert w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości na lata 2019–2023, którego celem było wyłonienie podmiotów zapewniających wsparcie eksperckie, analityczne i monitoring sieci przeciwdziałania przyczynom przestępczości, pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej<sup>309</sup>. Łączna wartość umów objętych kontrolą wyniosła 26 925,4 tys. zł, a ogólna wartość przekazanych (do I półrocza 2020 r.) przez Dysponenta dotacji celowych na realizację tych projektów wyniosła 24 572,4 tys. zł.

**Przeprowadzona kontrola wykazała, że wymienione powyżej przedsięwzięcia, sfinansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości, nie odpowiadały standardom przyjętym dla projektów naukowych oraz prac rozwojowych<sup>310</sup>. Stwierdzono w szczególności, że:**

- **oceny wniosków o dofinansowanie projektów nie były dokonywane przez pracowników MS, bądź ekspertów zewnętrznych mających odpowiednie osiągnięcia naukowe i doświadczenie w realizacji projektów badawczych.** Praktyka taka, zdaniem NIK, nie gwarantowała rzetelnej oceny poziomu naukowych projektów, w tym w szczególności deklarowanego każdorazowo nowatorskiego charakteru oraz ich pozytywnego wpływu na rozwój dyscyplin naukowych. Nie zapewniała również oceny możliwości faktycznej realizacji zgłaszanych przedsięwzięć i opublikowania ich wyników w wydawnictwach (czasopismach) o odpowiedniej randze naukowej. **W praktyce, jak wykazało badanie dokumentacji z oceny wniosków, były one akceptowane po przeprowadzeniu powierzchownej analizy związku tematyki projektów z ogólnie zakreślonymi celami Funduszu;**
- Dysponent nie wymagał wskazywania zespołu projektowego i nie dokonywał oceny potencjału zasobów, które miały służyć realizacji prac badawczych. **W protokołach oceny wniosków nie odnotowywano także faktu dokonania analizy planowanych kosztów projektów w stosunku do przedmiotu i zakresu badań, w tym w zakresie zasadności ponoszenia wysokich kosztów administracyjnych.** Powyższe było szczególnie widoczne w przypadku dotacji udzielonej UMK w Toruniu, której kosztorys przewidywał sfinansowanie wyjątkowo rozbudowanej struktury administracyjnej oraz wysokich kosztów wynagrodzenia autorów opracowań, obejmujących m.in. następujące pozycje:
  - wynagrodzenia kierowników poszczególnych projektów<sup>311</sup> (90,0 tys. zł w ramach projektów nr 1–5, 7–8 oraz 115,2 tys. zł w projekcie nr 6);

Brak spełniania przez projekty finansowane przez Dysponenta kryteriów przedsięwzięć naukowo-badawczych

<sup>309</sup> Brak zgodności umowy dotacji z tematyką konkursu opisano w pkt 5.3. informacji o wynikach kontroli.

<sup>310</sup> Legalna definicja takich projektów została określona w art. 4 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.).

<sup>311</sup> Zrealizowane przez Uniwersytet przedsięwzięcie pn. „Polityka Sprawiedliwości 2018 r.” objęło osiem następujących projektów badawczych: 1. „Studium analityczno-praktyczne zapobiegania przestępczości w obszarze handlu dziećmi i surogacji”, 2. „Alkoholowy Zespół Płodowy – badanie interdyscyplinarne i prawno-porównawcze”, 3. „Przemoc domowa – konteksty teoretyczne i praktyczne”, 4. „Ochrona dobra dziecka w sytuacji rozpadu rodziny – studium badawczo-porównawcze”, 5. „Ochrona porządku publicznego – wybrane aspekty prawno-porównawcze”, 6. „Rodzina w perspektywie konstruowania działań ochronnych i wspierających – studium komparatystyczne”, 7. „Uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu przygotowawczym w świetle badań empirycznych”, 8. „Pracownia Liderów Dobra – testowanie modelu kształcenia kadr przeciwdziałania przestępczości oraz wspierania społeczności lokalnych”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wynagrodzenia asystentów kierowników poszczególnych projektów (44,3 tys. zł w ramach projektów nr 1–3, 5–7, 30,0 tys. zł w projekcie nr 4 oraz 66,0 tys. zł w projekcie nr 8);
- wynagrodzenia wykonawców merytorycznych (od 108,0 tys. zł w projekcie nr 5 do 216,0 tys. zł w projekcie nr 3);
- **koszty administracyjne w łącznej kwocie 1677,5 tys. zł** (stanowiącej ponad 25% wartości całego projektu), dotyczące m.in.: organizacji w Warszawie odrębnego biura beneficjenta dotacji (60,0 tys. zł), komitetu sterującego (cztery osoby – 235,2 tys. zł), administracji biura projektu (trzy osoby – 223,2 tys. zł), obsługi administracyjnej (trzy osoby – 176,4 tys. zł), kosztów pośrednich – 600,0 tys. zł.

**Dysponent Funduszu nie wyjaśnił zasadności powołania rozbudowanych struktur administracyjnych projektu, ani nie odniósł się do prawidłowości określenia poszczególnych pozycji kosztorysu.** Wskazywał jedynie w sposób ogólny (analogicznie jak beneficjent umowy datacji) na wieloaspektowy i międzynarodowy charakter projektu;

- decyzje Dysponenta o udzieleniu wsparcia ze środków Funduszu nie były poparte analizą zasadności przeprowadzenia danego przedsięwzięcia, na tle innych projektów badawczych zrealizowanych w okresie wcześniejszym (w celu unikania wielokrotnego finansowania tych samych zadań). **W praktyce, z uwagi na ogólnie zakreślone cele projektów, dokonując oceny wniosków potencjalnych wykonawców, Dysponent nie miał wiedzy, jakie konkretne utwory lub też inne produkty zostaną w ich ramach wytworzone.** Tematy utworów były każdorazowo wskazywane Dysponentowi dopiero na końcowym etapie realizacji przedsięwzięć i jak wykazała kontrola, w wielu przypadkach stanowiły one powielenie opracowań wytworzonych w ramach innych projektów sfinansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości<sup>312</sup>.

**Zdaniem NIK, wskazane powyżej okoliczności, w przypadku zastosowania kryteriów przyjętych w resorcie nauki i szkolnictwa wyższego<sup>313</sup>, stanowiłyby przesłankę do odrzucenia wszystkich sfinansowanych przez Dysponenta przedsięwzięć na etapie weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosków o udzielenie dotacji.**

Konflikty interesów  
w toku realizacji  
projektów badawczych

**Zbadana próba umów dotacji wykazała także występowanie, na wszystkich etapach wdrażania przedsięwzięć naukowo-badawczych, silnych mechanizmów konfliktu interesów, mających wpływ na ocenę wniosków o dofinansowanie, realizację projektów oraz ich rozliczanie.**

<sup>312</sup> Najczęściej powtarzana tematyka w ramach tzw. projektów badawczych finansowanych przez Dysponenta dotyczyła m.in. kwestii światopoglądowych, np. roli rodziny i małżeństwa. Odnotowano również cykliczne finansowanie szkoleń podnoszących kompetencje, w tym o charakterze menedżerskim, wybranych grup „lokalnych liderów”.

<sup>313</sup> W szczególności kryteria oceny wniosków stosowane przy przyznawaniu środków na realizację zadań finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w zakresie projektów badawczych, określone w załączniku do Uchwały nr 26/2019 Rady Narodowego Centrum Nauki z dnia 14 marca 2019 r. (ze zm.) w sprawie Regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w zakresie projektów badawczych. <https://www.ncn.gov.pl/o-ncn/akty-prawne/2019>

**Stwierdzono w szczególności, że w skontrolowanych projektach, realizowanych przez UKSW, IWS oraz UMK w Toruniu uczestniczyła grupa tych samych osób reprezentujących powyższe instytucje, jak również pracownicy MS pełniący w nich różne role (zarówno odpłatnie, jak i bez wynagrodzenia), w tym zajmujący kluczowe stanowiska decyzyjne (koordynatorów, recenzentów, kierowników zadań, członków komitetu sterującego).** Na przykład Kierownik Wydawnictwa IWS, któremu UMK w Toruniu powierzył odpłatną realizację zadań w zakresie nadzorowania i wspierania merytorycznego projektu „Polityka Sprawiedliwości 2018” został jednocześnie powołany na stanowisko przewodniczącego Zespołu Ekspertów, który dokonał dla Dysponenta oceny merytorycznej opracowań wytworzonych w ramach tego projektu. Dodatkowo ww. osoba pełniła funkcję kierownika projektu UKSW<sup>314</sup>. Drugim z członków wymienionego Zespołu Ekspertów został pracownik naukowy IWS i UKSW, pełniący odpłatnie funkcje w ramach obu zbadanych przez NIK projektów UKSW<sup>315</sup>. Był on także członkiem Komitetu Sterującego w ramach projektu „Polityka Sprawiedliwości 2018” i pobierał wynagrodzenie z tytułu nadzorowania i wspierania merytorycznego przedsięwzięcia, wobec którego miał następnie pełnić funkcję tzw. niezależnego recenzenta.

**Na wynagrodzenia kierowników/koordynatorów/członków komitetu sterującego i wykonawców zadań zaangażowanych jednocześnie do różnych projektów, w badanym okresie, ze środków Funduszu Sprawiedliwości wydatkowano kwotę 2033,3 tys. zł<sup>316</sup>.**

**Kontrola wykazała także, że przez cały okres realizacji projektów naukowo-badawczych prowadzonych przez IWS<sup>317</sup> (dotacja udzielona na okres od 30 kwietnia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r.) oraz UKSW<sup>318</sup> (dotacja udzielona na okres od 4 czerwca 2018 r. do 30 września 2019 r.), jako kierownik tych projektów wskazany był Marcin Romanowski, który w listopadzie 2018 r. został powołany na Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. Funduszu, a w czerwcu 2019 r. na Podsekretarza Stanu w MS, odpowiadającego m.in. za nadzór nad Funduszem.** Dysponent nie zainicjował zmian postanowień umów dotacji, w których określono kierownika tych projektów, a wprowadzone zmiany ograniczyły się do wyznaczenia po stronie wykonawców nowych osób do bieżących kontaktów.

<sup>314</sup> „Wybrane zagadnienia systemu zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom w kontekście prawnoporównawczym” oraz „Działanie sprawiedliwości transzycyjnej, edukacji prawnej i obywatelskiej jako element systemu przeciwdziałania przyczynom przestępczości”.

<sup>315</sup> Od grudnia 2018 r. nieformalny kierownik projektu UKSW pn. „Komunikacja strategiczna w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”. Wykonawca zadania nr 3 w zakresie państw pozaeuropejskich w ramach projektu UKSW „Wybrane zagadnienia systemu zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom w kontekście prawnoporównawczym” – jako obszar badawczy nr 1 oraz „Działanie sprawiedliwości transzycyjnej, edukacji prawnej i obywatelskiej jako element systemu przeciwdziałania przyczynom przestępczości”, jako obszar badawczy nr 2.

<sup>316</sup> Wymienione wynagrodzenia odnoszą się do próby 20 osób, nie zawierają kosztów pośrednich.

<sup>317</sup> „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości”.

<sup>318</sup> „Komunikacja strategiczna w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”.

W przypadku drugiego projektu prowadzonego przez IWS<sup>319</sup> porozumienie w sprawie jego realizacji zostało zawarte w tzw. trybie pozaborowym, przez Marcina Romanowskiego, jako Dyrektora IWS w dniu 16 stycznia 2019 r., tj. w okresie, gdy zajmował on już stanowisko Pełnomocnika ds. Funduszu, którego zadaniem był m.in. nadzór nad dofinansowaniem działań proponowanych przez podmioty SFP. Do czasu powołania na stanowisko Podsekretarza Stanu w MS, Marcin Romanowski przedkładał zmiany wniosków w ramach projektu i dysponował środkami finansowymi na jego realizację.

W ocenie NIK, opisane powyżej wzajemne stosunki podległości lub zależności poszczególnych kierowników i wykonawców zadań (w tym o charakterze finansowym) nie dawały gwarancji obiektywizmu i mogły niekorzystnie wpływać na prawidłowość realizacji oraz efektywność projektów. **Jako przykład szczególnie rażącego konfliktu interesów należy także wskazać sytuację, w której nadzór nad rozdysponowywaniem i rozliczaniem środków publicznych był sprawowany przez osobę (Pełnomocnika ds. Funduszu, Podsekretarza Stanu w MS), która sama inicjowała projekty finansowane z Funduszu i w przypadku dwóch z nich do końca figurowała, jako ich kierownik. Mogło to negatywnie wpłynąć na zapewnienie obiektywnej i merytorycznej oceny tych projektów przez Dysponenta Funduszu, a także równe traktowanie wszystkich beneficjentów.**

Brak praktycznych rezultatów zbadanych projektów badawczych

Negatywna ocena projektów badawczych zrealizowanych przez UKSW

Zasadnicze zastrzeżenia NIK dotyczyły braku możliwości praktycznego wykorzystania znacznej części utworów sfinansowanych ze środków zbadanych dotacji, a także ich marginalnego związku z celami Funduszu Sprawiedliwości. Stwierdzono również brak spójności merytorycznej wytworzonych utworów z tematyką badań, których one dotyczyły oraz niezrealizowanie kluczowych zadań badawczych, i tak:

1. Badanie dwóch umów dotacji udzielonych UKSW<sup>320</sup> wykazało, że Uniwersytet nie był przygotowany do realizacji skontrolowanych projektów naukowo-badawczych oraz w sposób nierzetelny sporządził wnioski o dofinansowanie tych zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości<sup>321</sup>.

W przekazanych w dniach 27 marca i 21 maja 2018 r. wnioskach (jak również w wyjaśnieniach udzielanych w toku kontroli) władze UKSW informowały, że dysponowały potencjałem merytorycznym i administracyjnym zapewniającymi prawidłową realizację projektów oraz osiągnięcie ich rezultatów. Wskazywały również na pilną potrzebę

<sup>319</sup> „O wolność wyznawania religii we współczesnym świecie. Przeciwdziałanie przyczynom dyskryminacji i pomoc prześladowanym na przykładzie chrześcijan”.

<sup>320</sup> Szczegółowo opisano w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 grudnia 2020 r. skierowanym do Rektora UKSW (znak: KPB.410.002.04.2020).

<sup>321</sup> Wskazane okoliczności miały szczególne znaczenie w sytuacji, w której oba projekty uzyskały finansowanie na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Zdaniem NIK (zob. uchwała Nr 46/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego) dofinansowanie w tym trybie może mieć miejsce tylko w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, w związku z czym należałoby oczekiwać od beneficjentów kompleksowego i rzetelnego przygotowania proponowanych przez nich przedsięwzięć.

przeprowadzenia badań naukowych, uzasadniającą złożenie wniosków do Dysponenta Funduszu w szczególnym, pozanaborowym trybie, określonym w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Szczegółowe badanie realizacji dwóch projektów wykazało natomiast, że znaczna część założeń przyjętych we wnioskach o dofinansowanie była niemożliwa do realizacji (m.in. współpraca z Institute of World Politics w Waszyngtonie, przeprowadzenie badań aktowych spraw karnych w kontekście sytuacji świadków oraz osób pokrzywdzonych przestępstwem, uzyskanie z systemu informatycznego danych na temat osób mających status świadków oraz dostęp do informacji niejawnych w tym zakresie), które to okoliczności powinny być zostać zweryfikowane na etapie przygotowywania tych przedsięwzięć. Ponadto Uniwersytet dokonywał licznych, bieżących zmian znacząco modyfikujących pierwotny zakres realizowanych projektów<sup>322</sup>.

**Skutkiem opisanej nieprawidłowości była niepełna realizacja czterech z ośmiu zadań badawczych przewidzianych w ramach umowy nr DSRiN-I-7211-394/18<sup>323</sup> (w szczególności: nieprzedstawienie wniosków merytorycznych w ramach zadania nr 3<sup>324</sup>, brak badań aktowych i opracowania z tych badań w ramach zadania nr 5<sup>325</sup>, brak paneli eksperckich, seminariów i konferencji w ramach zadania nr 8<sup>326</sup>). W ramach projektu wytworzono także liczne, niespójne merytorycznie i niepowiązane tematycznie z poszczególnymi modułami badawczymi utwory, tj. przykładowo:**

- w ramach zadania „Wpływ ofiar przestępstw na proces prawotwórczy w Parlamencie Europejskim na tle rozwiązań obowiązujących w Stanach Zjednoczonych Ameryki” opracowano m.in. publikacje: „Zasady kontroli biur kongresmenów/senatorów z ich

<sup>322</sup> Jedenaście zmian do mowy nr DSRiN-I-7211-394/18 oraz cztery zmiany do umowy nr DSRiN-I-1025/18. Zmiany mowy nr DSRiN-I-7211-394/18 dotyczyły w szczególności: rezygnacji z udziału w projekcie pierwotnie zaplanowanych ekspertów oraz wpisania w ich miejsce nowych autorów opracowań (na sześć miesięcy przed zakończeniem realizacji projektu wpisano do wniosku 21 nowych ekspertów na 27 pierwotnie zaangażowanych, a na trzy miesiące przed zakończeniem projektu wpisano do wniosku kolejnych 29 ekspertów); rozszerzenia listy państw będących celami zagranicznych wyjazdów badawczych przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby uczestników wyjazdów. Wprowadzone modyfikacje dotyczyły także rezygnacji, lub przesuwania w czasie niektórych zadań: konferencji, seminariów, wyjazdów studyjnych, terminów przygotowania ekspertyz, kwerend i badań socjologicznych oraz przesuwania kosztów projektu na kolejny rok. Zmniejszono również liczbę planowanych publikacji i zastąpiono je zadaniem polegającym na przygotowaniu i recenzji opracowań lub przygotowaniem i pracami nad tekstami przyszłych publikacji.

<sup>323</sup> Projekt „Wybrane zagadnienia systemu zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom w kontekście prawno-porównawczym” oraz „Działanie sprawiedliwości transzycyjnej, edukacji prawnej i obywatelskiej jako element systemu przeciwdziałania przyczynom przestępczości”. W ramach projektu wytworzono łącznie 144 różnego rodzaju opracowania naukowe i recenzje.

<sup>324</sup> Zadanie dotyczące „Statusu sędziego w państwie demokratycznym w kontekście przeciwdziałania przyczynom przestępczości”. W wyniku realizacji zadania nie przedstawiono żadnych wniosków merytorycznych wynikających z przeprowadzonych badań i ograniczono się jedynie do „próby przedstawienia statusu sędziego w ujęciu prawno-porównawczym”.

<sup>325</sup> Zadanie pn. „Mechanizmy ochrony prawnej osobowych źródeł dowodowych w polskim systemie prawnym oraz w wybranych systemach prawnych krajów Unii Europejskiej, jako elementy procesu zwalczania i zapobiegania przestępczości”.

<sup>326</sup> Zadanie pn. „System kształcenia prawników a działalność związana ze zwalczaniem przestępczości i pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwami”.

statutowej działalności”, „Współczesne niewolnictwo. Metody przymusu i manipulacji ofiary” oraz zorganizowano m.in. debaty eksperckie na temat: „Nielegalna adopcja – aktualne problemy i wyzwania”;

- w ramach zadania „**Aksjologiczno-konstytucyjne podstawy pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz przeciwdziałania przestępczości**” opracowano m.in. publikacje: „Działalność Kościoła katolickiego na Słowacji w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz przeciwdziałania przemocy”, „Aksjologiczne i prawne podstawy wspierania chrześcijan prześladowanych za wiarę oraz przeciwdziałania skutkom nietolerancji religijnej”, „Prawa i wolności człowieka a przestępstwo niezatrzymania się do kontroli drogowej”, „O potrzebie konstytucjonalizacji ochrony ojcostwa”;
- w ramach zadania „**Kształcenie postaw obywatelskich a działalność związana z zapobieganiem przestępczości i pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwami**” opracowano publikację „Wprowadzenie do książki „Czym jest małżeństwo? W obronie związku kobiety i mężczyzny”.

**W przypadku drugiego projektu zrealizowanego przez UKSW<sup>327</sup> przeprowadzona kontrola wykazała, że nie został osiągnięty zasadniczy cel całego przedsięwzięcia, jakim było wypracowanie i zweryfikowanie w toku przeprowadzonego seminarium modelu komunikacji strategicznej<sup>328</sup> w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Ze środków dotacji sfinansowano opracowanie 24 utworów<sup>329</sup>, które nie były bezpośrednio powiązane merytorycznie z celami projektu, dotyczyły różnych (niespójnych tematycznie) zagadnień z zakresu prawa oraz socjologii i nie tworzyły wspólnego modelu komunikacji (zadanie nr 1). Nie zrealizowano również zadania nr 2 w ramach projektu, tj. seminarium, w toku którego miała zostać przeprowadzona weryfikacja skuteczności wypracowanego modelu komunikacyjnego. **Opisane powyżej rezultaty umowy dotacji całkowicie****

<sup>327</sup> Pt. „Komunikacja strategiczna w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”

<sup>328</sup> Termin „komunikacja strategiczna” oznacza zbiór działań informacyjnych danego podmiotu strategicznego (np. państwa, sojuszu, koalicji) ukierunkowanych na kształtowanie poglądów, ocen, opinii itp. oraz decyzji innych podmiotów z otoczenia strategicznego (podległych, współdziałających, neutralnych, konkurujących, wrogich) w sposób korzystny dla własnych interesów strategicznych. Realizowana jest poprzez aktywność w takich obszarach, jak: dyplomacja, komunikacja społeczna i operacje informacyjne, oraz operacje psychologiczne. Definicja za: „(MINI)SŁOWNIK BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa”, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 16.06.2021 r.].

<sup>329</sup> W tym m.in. następujące utwory: „Kryzys–kultura–społeczeństwo–media.”, „Instytucja sędziów pokoju w wybranych porządkach prawnych.”, „Wyspecjalizowane sądy gospodarcze w wybranych państwach pozaeuropejskich w zakresie Bermudów, Hongkongu, Kataru, Malezji, Rwandy.”, „Perspektywy wprowadzenia włoskiego modelu asygnaty podatkowej do polskiego systemu finansowania związków wyznaniowych.”, „Małżeństwo jako trwały związek mężczyzny i kobiety – analiza wybranych aktualnych zagadnień związanych z dekonstrukcją i obroną tradycyjnego paradygmatu.”, „Family Mainstreaming – kompleksowe rozwiązania prawne dla rodziny.”, „Prawna afirmacja godności dziecka.”

odbiegały od założonych celów projektu, w związku z czym NIK oceniła, że wydatkowanie na ten cel środków w wysokości 924,4 tys. zł było niecelowe i niegospodarne.

2. Tematyka projektu badawczo-rozwojowego powierzonego przez Dysponenta Fundacji Mamy i Taty, na podstawie umowy na lata 2019–2023, dotyczyła przygotowania narzeczonych do małżeństwa w aspekcie psychologicznym oraz prawnym, w tym opracowania programu pilotażowych kursów przedmażeńskich i podręcznika dla młodych małżeństw oraz zdiagnozowania i przygotowania rekomendacji wspierających godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Kluczową pozycję w ramach wydatków poniesionych na realizację projektu w kwocie 615,3 tys. zł (wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.) stanowiły wynagrodzenia osób związanych z Fundacją z tytułu nadzoru i kierowania projektem oraz koszty administracyjne<sup>330</sup>. **Merytoryczna realizacja projektu skutkowała w szczególności:**

Brak związku projektu badawczego zleconego Fundacji Mamy i Taty z problematyką przeciwdziałania przestępczości

- przygotowaniem listy („bazy danych”) podmiotów potencjalnie zajmujących się problematyką przygotowania narzeczonych do małżeństwa, zawierającej 33 instytucje, m.in. 20 urzędów stanu cywilnego, trzy oddziały związków dużych rodzin, ośrodek duszpasterstwa rodzin, trzy stowarzyszenia, trzy fundacje i trzy ministerstwa;
- sporządzeniem raportu w PowerPoint z analizy potrzeb narzeczonych, małżonków oraz osób przechodzących kryzys rodzinny, opracowanego na podstawie badania jakościowo-ilościowego oraz analizy desk research w Internecie. **Wydatki na ten cel wyniosły 64,1 tys. zł.** Raport zawierał wnioski o potrzebie organizowania cywilnych kursów przedmażeńskich. Badanie jakościowo-ilościowe zawierało 25 pytań, z czego osiem dotyczyło kursów przedmażeńskich, a pozostałe m.in.: pasji i zainteresowań; uwagi poświęcanej pracy i rodzinie; oczekiwań wobec związku; zadowolenia z obecnego życia; wiary w Boga; problemów młodych par, które planują się pobrać;
- opracowaniem raportu podsumowującego analizę desk research (koszt 14,9 tys. zł), w którym zamieszczono m.in. genezę i wyniki badań dotyczących godzenia ról rodzinnych i zawodowych oraz przedstawiono rozwiązania stosowane w tym obszarze w Polsce i za granicą. Przygotowano także katalog dobrych praktyk w zakresie godzenia ról rodzinnych i zawodowych, dotyczących m.in.: pracy zdalnej, prywatnych wyjść w czasie pracy, dnia wolnego na początek roku szkolnego, rodzinnych zajęć językowych;
- sporządzeniem listy podmiotów działających w obszarze godzenia ról rodzinnych i zawodowych, obejmującej 26 instytucji, w tym ministerstwa, związki zawodowe pracowników, związki pracodawców i przedsiębiorców;
- zorganizowaniem konferencji prasowej, na której zaprezentowano wyniki dotychczasowych badań.

<sup>330</sup> Wynagrodzenia czterech kierowników merytorycznych do końca I półrocza 2020 r. wyniosły 203,9 tys. zł, natomiast ryczałtowe koszty administracyjne 149,0 tys. zł.

Niecelowe i niegospodarne dofinansowanie projektu UMK w Toruniu

Żadne z wymienionych powyżej opracowań, wyników badań i analiz nie odnosiły się do problematyki przeciwdziałania przestępczości.

3. **Brak bezpośredniego związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości, a także brak możliwości praktycznego wykorzystania znacznej części utworów**<sup>331</sup> zidentyfikowano także w przypadku projektu „Polityka Sprawiedliwości 2018”, którego dofinansowanie ze środków Funduszu zostało ocenione przez NIK, jako niecelowe i niegospodarne, w toku kontroli wykonania budżetu państwa za 2018 r.

W ramach bieżącej kontroli, przeprowadzonej u beneficjenta dotacji szczegółowym badaniem objęto m.in. realizację zadania nr 8 w ramach projektu pt. „Pracownia Liderów Dobra”, które w założeniu miało dotyczyć testowania modelu kształcenia kadr przeciwdziałania przestępczości oraz wspierania społeczności lokalnych. **Ustalenia kontroli wykazały, że ze środków dotacji sfinansowano szkolenia dla 60 osób (wraz z noclegami i wyżywieniem), jednak żadna z sesji szkoleniowych w ramach projektu nie odnosiła się do tematyki przeciwdziałania przestępczości. Objęły one, analogicznie jak w przypadku projektu zrealizowanego przez Fundację Życie**<sup>332</sup>, szkolenia z zakresu kompetencji zarządczych i menedżerskich, tj. w szczególności:

- **Komunikacja bez przemocy: poprawa relacji i komunikacji w zespole**, komunikacja między zespołami i jej efektywność, rozwój umiejętności konstruktywnego rozwiązywania konfliktów, budowanie współpracy, unikanie konfliktów, wpływanie na poprawę atmosfery w zespole, motywację, zaangażowanie i produktywność, dawanie i otrzymywanie informacji zwrotnej, która buduje współpracowników;
- Etyka w jednostkach administracji publicznej;
- **Negocjacje i funkcjonowanie w sytuacjach trudnych i konfliktowych**, pułapki komunikacji, kreatywność i elastyczność, efektywne rozmowy – prowadzące do wzajemnego zrozumienia i mierzalnych wyników, świętowanie sukcesów i uczenie się na błędach;
- **Zarządzanie zespołem**: planowanie zespołowe, delegowanie, monitorowanie i mierzenie rezultatów, korygowanie, egzekwowanie rezultatów, wykorzystywanie indywidualnego potencjału poszczególnych członków zespołu, **rola umiejętności coachingowych i mentoringowych w rozwijaniu członków zespołu**;

<sup>331</sup> W ramach projektu wytworzono 212 zróżnicowanych opracowań, w tym m.in. liczne utwory o „egzotycznej” tematyce: „Charakterystyka medyczna i pozamedyczna FAS w Polsce”; „Ekonomiczne skutki niepełnosprawności intelektualnej, w tym FAS w wybranych krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej”; „Sposoby zapobiegania rozpadowi rodziny w Chorwacji: wskaźniki najważniejszych wartości gwarantujących sukces małżeński wg EVS 2008”; „Rodzina wobec starzejącego się społeczeństwa: szanse i wyzwania”; „Ochrona trwałości małżeństwa i rodziny w prawie rozwodowym Peru”; „Ochrona trwałości małżeństwa i rodziny w japońskim i chińskim prawie rozwodowym”; „Obecność symboli religijnych w przestrzeni publicznej i ochrona uczuć religijnych. Analiza prawa amerykańskiego”; „Rozwód jako współczesne wyzwanie dla polityki społecznej”.

<sup>332</sup> Opisanego na str. 99–100 informacji o wynikach kontroli.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Budowanie partnerstwa i sojuszy międzyzespołowych, negocjacje międzyzespołowe;
  - **Team Building** – świadomość procesu grupowego i ról zespołowych;
  - **Przywództwo** – autorytet formalny i nieformalny;
  - Wizja i cele organizacji;
  - Kształtowanie wizerunku w organizacji, **Zasady tworzenia strategii Public Relations**;
  - Nowoczesne metody komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej;
  - Zarządzanie kryzysowe w organizacji;
  - Zmiana jako proces, świadomość procesu zmiany i jego wpływu na zespół i poszczególnych członków oraz otoczenie – **rola lidera**.
4. W wyniku realizacji pierwszego z objętych kontrolą projektów IWS pn. „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości”<sup>333</sup> przygotowano szereg publikacji i opracowań, które nie miały bezpośredniego związku z przeciwdziałaniem przestępczości i dotyczyły różnego rodzaju zagrożeń i czynów zabronionych w obszarze rynku finansowego, energetycznego, ubezpieczeniowego i zarządzania ludźmi w organizacji. **Stwierdzono także, że projekt zrealizowano z naruszeniem zasad oszczędnego oraz racjonalnego wydatkowania środków publicznych, ponieważ zasadniczą część prac badawczych (na kwotę 3668,6 tys. zł) została zlecona zewnętrznemu wykonawcy, będącemu instytucją szkoleniową i nieposiadającym doświadczenia w zakresie działalności naukowo-badawczej. Powyższe miało miejsce, pomimo że IWS, jako placówka naukowa, dysponował kompetentną kadrami, gwarantującą efektywne przeprowadzenie badań i nawiązanie współpracy z ekspertami międzynarodowymi<sup>334</sup>, a ponadto, na podstawie umowy dotacji, był zobowiązany do samodzielnego wykonania prac badawczych.** Kierownictwo IWS nie sprawowało rzetelnego nadzoru nad realizacją umów z podmiotem zewnętrznym, odstępując od sporządzania protokołów odbioru zleconych prac oraz nie zapewniając sobie możliwości określania kar umownych za niedotrzymanie terminów realizacji zadań. Dyrektor Instytutu, poniósł również dodatkowe (nieuzasadnione i niekwalifikowane) wydatki, w kwocie 36,9 tys. zł, z tytułu ewaluacji efektów prac badawczych, które to zadanie, analogicznie jak same badania, zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu.

Naruszenie zasad oszczędnego oraz racjonalnego wydatkowania środków publicznych w toku realizacji projektów badawczych ISW

<sup>333</sup> Szczegółowe ustalenia dotyczące projektów realizowanych przez IWS zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym NIK nr KPB.410.002.02.2020 z dnia 14 grudnia 2020 r.

<sup>334</sup> Kompetencje merytoryczne i organizacyjne Instytutu potwierdziły wyniki prac, powołanego w drugiej fazie realizacji projektu, Zespołu Implementacyjnego, stworzonego z pracowników IWS i ekspertów zewnętrznych. Zespół przeprowadził prace badawcze i opracował cztery publikacje naukowe, zorganizował cykl warsztatów naukowych oraz przygotował 16 opracowań tematycznych rozszerzających wyniki prac podmiotu zewnętrznego o polskie realia implementacyjne. **Koszty prac zespoły wyniosły 350,6 tys. zł i były 9-krotnie niższe, niż kwota wynagrodzenia przekazana podmiotowi zewnętrznemu.**

W przypadku drugiego przedsięwzięcia realizowanego przez IWS pn. „O wolność wyznawania religii we współczesnym świecie. Przeciwdziałanie przyczynom dyskryminacji i pomoc prześladowanym na przykładzie chrześcijan” zasadnicza część działań w ramach projektu (realizowanych przez pracowników naukowych na umowach zlecenia<sup>335</sup> – koszt 806,3 tys. zł) polegała na prowadzeniu monitoringu mediów pod kątem sposobu prezentowania chrześcijan w środkach masowego przekazu – analizą objęto w szczególności tytuły: Onet, Gazeta Wyborcza, Newsweek, Angora, Wysokie Obcasy. Wytworzono także 35 opracowań odnoszących się m.in. do prześladowań i dyskryminacji chrześcijan w krajach takich jak Chile, Wenezuela, Francja i Chorwacja oraz sposobu prezentowania chrześcijan w literaturze i sztukach teatralnych.

Wymieniony powyżej projekt nie został zakończony do końca kontroli NIK<sup>336</sup>. Izba zwróciła jednak uwagę, że na kwartał przed terminem zamknięcia całego przedsięwzięcia (31 grudnia 2020 r.) stopień zaawansowania niektórych działań był bardzo niski. W szczególności, nie opracowano raportu z analizy prasy, a kontrolującym nie przedstawiono nawet wstępnych założeń pozostałych, istotnych produktów projektu, tj. koncepcji strategii przeciw prześladowaniom i uprzedzeniom oraz wytycznych dla programów edukacyjnych.

**Zastrzeżenia NIK dotyczyły także znikomej możliwości praktycznego wykorzystania przygotowanych w ramach projektu opracowań w celu wsparcia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz przeciwdziałania przyczynom przestępczości<sup>337</sup>.** Przedstawiona ocena wynikała z faktu, że utwory te zawierały głównie przegląd dostępnych publicznie informacji o zdarzeniach wskazujących, w ocenie autorów, na przypadki niechęci wobec chrześcijaństwa, bez analizy przyczyn tego zjawiska oraz próby formułowania wniosków o charakterze systemowym. **Przykładowo w opracowanym w ramach projektu „Raportie o przypadkach naruszenia prawa do wolności religijnej w Polsce w odniesieniu do chrześcijan w 2019 r.” zidentyfikowano 64 przypadki takich zdarzeń, ale przedstawione tam dane nie pozwalały na rozróżnienie (i określenie liczby) czynów motywowanych niechęcią do konkretnej religii, od zwykłych aktów chuligańskich, czy też przestępstw popełnianych z powodów ekonomicznych (np. kradzieże, rozboje w miejscach kultu religijnego).** Pozostałe efekty prac sfinansowanych ze środków dotacji polegały m.in. na zestawianiu przypadkowych treści internetowych (m.in. analizy tzw. memów internetowych) oraz przykładów ze sztuki i literatury fantastycznej (literatura Dana Browna, Stephena Kinga, Andrzeja Sapkowskiego)<sup>338</sup>.

<sup>335</sup> Głównie z UMK w Toruniu.

<sup>336</sup> Czynności kontrolne zakończono w dniu 9 października 2020 r.

<sup>337</sup> Deklarowane w fiszce projektowej cele i rezultaty projektu dotyczyły przede wszystkim zwiększenia wiedzy 100 pracowników wymiaru sprawiedliwości rozstrzygających w kwestiach dotyczących wolności religijnej i wolności słowa.

<sup>338</sup> Opracowania pn. „Mowa nienawiści, stereotypy i uprzedzenia wobec chrześcijan prezentowane w tzw. memach publikowanych na wybranych stronach internetowych”, „Antychrześcijański dyskurs w kulturze: mechanizmy dyskryminacyjne, uprzedzenia, stereotypy. Analiza porównawcza wybranych państw europejskich”, „Przykłady uprzedzeń i stereotypów wobec chrześcijan w fantastyce”.

Uwzględniając powyższe okoliczności oraz opisany wcześniej<sup>339</sup> brak wykazania w fiszce projektowej znacznej skali zjawiska prześladowania chrześcijan w Polsce, NIK oceniła, że udzielone przez Dysponenta Funduszu dofinansowanie przedsięwzięcia w kwocie 2458,9 tys. zł było niecelowe i niegospodarne.

Dysponent Funduszu nie przedstawił w toku kontroli dla zdecydowanej większości z łącznej liczby ponad 470 utworów wytworzonych w ramach sześciu zbadanych przez NIK projektów badawczych konkretnych przykładów ich wykorzystania, wskazując ogólnie na ich zastosowanie do prac analitycznych i legislacyjnych w MS<sup>340</sup>.

W zastrzeżeniach zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego NIK, próbując udowodnić zasadność zleczonych prac badawczych wskazywał z kolei na inne opracowania, które nie zostały wytworzone w ramach projektów objętych kontrolą Izby<sup>341</sup>. Podnosił także, że przedsięwzięcia badawcze mają na celu tworzenie nowych rozwiązań oraz optymalizację istniejących regulacji prawnych, ale ich rezultaty powinny być oceniane w dłuższej perspektywie czasowej np. trzyletniej.

Zdaniem NIK przyjęcie tak odległej cezury czasowej skutkowałoby faktyczną nierozliczalnością środków publicznych przeznaczanych na finansowanie tego rodzaju zadań. **W ocenie Izby, brak praktycznego wykorzystania setek utworów, na których wytworzenie (a także obsługę administracyjną projektów) przekazano dotacje w łącznej kwocie wynoszącej 24 572,4 tys. zł (do I półrocza 2020 r.), należy zdecydowanie ocenić, jako działanie niecelowe i niegospodarne. Ponadto, co warto podkreślić, inicjowanie zmian legislacyjnych w różnych dziedzinach prawa jest zadaniem Ministra Sprawiedliwości, nie zaś Dysponenta Funduszu. Powinno być zatem finansowane w ramach części budżetowych, którymi Minister dysponuje<sup>342</sup>, nie zaś ze środków funduszu celowego, ukierunkowanego na realizację wyodrębnionych i precyzyjnie określonych zadań publicznych. Zbadane projekty stanowiły więc przede wszystkim istotne wsparcie zadań statutowych realizujących je jednostek (poprzez finansowanie publikacji i badań, budowę sieci kontaktów międzynarodowych, finansowanie wynagrodzeń pracowników), ale w znikomym stopniu mogły służyć celom Funduszu Sprawiedliwości.**

### 5.4.6. Nadzór, kontrola wydatkowania i rozliczanie środków dotacji

Przeprowadzone badanie próby zadań sfinansowanych ze środków Funduszu wykazało, że Dysponent nie wdrożył skutecznych mechanizmów nadzoru nad beneficjentami dotacji i nie dokonywał rzetelnej oceny prawidłowości wykorzystania środków publicznych.

Brak wykorzystania rezultatów zleczonych projektów badawczych przez Dysponenta Funduszu

Nierzetelny nadzór Dysponenta Funduszu nad realizacją umów dotacji

<sup>339</sup> Na str. 64 informacji o wynikach kontroli.

<sup>340</sup> Wskazano jedynie pojedyncze przykłady praktycznego wykorzystania wytworzonych opracowań, takie jak nowelizacja z 2020 r. przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, wskutek której ustanowione zostały wyspecjalizowane sądy właściwe do spraw własności intelektualnej oraz opracowywanie założeń do tzw. ustawy antyprzemocowej.

<sup>341</sup> W szczególności opracowania wytworzone w ramach dotacji udzielonych Wyższej Szkole Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie.

<sup>342</sup> Minister Sprawiedliwości jest Dysponentem części 15/00 budżetu państwa – Sądy powszechne oraz części 37 – Sprawiedliwość.

Ustanowiony przez Dysponenta system nadzoru nad wykonawcami umów opierał się na informacjach, wyjaśnieniach lub oświadczeniach przekazywanych przez wykonawców, które tylko w niewielkim stopniu były uzupełniane dokumentacją potwierdzającą prezentowane dane (w szczególności wyciągami z rachunku bankowego, a w przypadku bezpośredniej pomocy udzielanej pokrzywdzonym przestępstwem także badaniem próby indywidualnych wniosków o pomoc). **Dysponent nie wymagał natomiast, co do zasady, przekazywania mu kopii dokumentów finansowo-księgowych, ani dokumentacji rzeczowej (lub choćby próby takich dokumentów) potwierdzających realizację zleconych przez niego zadań oraz osiągnięcie założonych produktów i rezultatów projektów. Sporadycznie wykorzystywał także inne dostępne mu mechanizmy weryfikacji działań, tj. kontrole beneficjentów umów przeprowadzane na podstawie § 35 rozporządzenia w sprawie Funduszu oraz wizyty monitoringowe w miejscach realizacji zadań.** Skala takich działań (wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.) nie przekroczyła 1% liczby zawartych umów dotacji (w latach 2018–2020 przeprowadzono dziewięć kontroli oraz 13 wizyt monitoringowych w miejscach realizacji zadań, wobec 2908 zawartych w tym okresie umów dotacji). Z kolei nawet w przypadku wykorzystania mechanizmów weryfikacji zadań w miejscu ich realizacji i zidentyfikowania nieprawidłowości (np. wizyta monitoringowa przeprowadzona w toku konferencji „Forum Prawo dla Rozwoju...” zorganizowanej przez Fundację Wyszehradzką, która wykazała brak związku tego wydarzenia z tematyką przeciwdziałania przestępczości), działania te nie skutkowały podjęciem adekwatnych działań wobec wykonawców umów.

**Planując działania nadzorcze, Dysponent nie uwzględniał ryzyk wynikających z powierzania zadań Funduszu podmiotom nowo powołanym lub nieposiadającym doświadczenia w realizacji zadań objętych przedmiotem dotacji, co jak wykazano w pkt powyżej<sup>343</sup>, było jedną z zasadniczych przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK w obszarach bezpośredniej pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz przeciwdziałania przestępczości. W szczególności nie zidentyfikował potrzeby wzmożonego nadzoru nad takimi wykonawcami na początkowym etapie realizacji umów, w tym w celu potwierdzenia osiągnięcia pełnej gotowości do świadczenia wsparcia osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Dodatkowo, nawet z kilkumiesięcznym opóźnieniem reagował na nieprzekazywanie mu wymaganych na podstawie umów dotacji sprawozdań oraz wyciągów z rachunku bankowego dedykowanego od obsługi umów dotacji.**

**W rezultacie, Dysponent nie miał wiedzy na temat istotnych, opisanych wcześniej nieprawidłowości, zidentyfikowanych przez NIK u poszczególnych beneficjentów Funduszu i nie podejmował niezwłocznych działań, mających na celu zapewnienie gospodarnego, celowego i zgodnego z postanowieniami umów dotacji, wykorzystania środków publicznych. Rozliczył także dotacje udzielone dwóm**

<sup>343</sup> Zob. w szczególności pkt 5.4.2. oraz 5.4.5. informacji o wynikach kontroli.

podmiotom, które nie dysponowały jakąkolwiek dokumentacją rzeczową potwierdzającą realizację zadań i kwalifikowalność poniesionych wydatków<sup>344</sup>.

Rażącym przykładem nieskuteczności działań Dysponenta był brak wzmocnienia nadzoru nad wykonaniem umowy z zakresu pomocy pokrzywdzonym, obejmującej prowadzenie OPP w Tychach, która była jedną z dwóch umów realizowanych przez Fundację Ex Bono z Opola. Pomimo stwierdzenia niewywiązania się przez ten podmiot z umowy dotyczącej prowadzenia OPP w Opolu<sup>345</sup>, Dysponent nie przeprowadził kontroli na miejscu wykonania drugiej realizowanej przez ten podmiot umowy (dotyczącej OPP w Tychach), co w ocenie NIK powinno być w opisanej sytuacji działaniem standardowym. Działanie takie zostało podjęte dopiero w toku kontroli NIK, we wrześniu 2020 r. (ponad rok po wypowiedzeniu umowy dotacji dotyczącej województwa opolskiego), w reakcji na informację przekazaną przez Izbę w trybie art. 51 ust. 1 i ust. 4 ustawy o NIK<sup>346</sup>, jednak wg stanu na dzień 4 czerwca 2021 r. czynności kontrolne Dysponenta nie zostały jeszcze zakończone. **W zastrzeżeniach zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Dysponent poinformował, że dotychczasowym „efektem” trwającej 10 miesięcy kontroli w Fundacji Ex Bono, są dwa pisma, w których Dysponent zobowiązał ten podmiot do przygotowania wymaganych dokumentów oraz przedstawienia stosownych wyjaśnień.** Ustalono również, że opiekun umowy obejmującej pomoc pokrzywdzonym na obszarze Tychów nie został nawet zapoznany z ustaleniami wcześniejszej kontroli przeprowadzonej przez Dysponenta w Fundacji Ex Bono, odnoszącej się do realizacji zadań w województwie opolskim, co w ocenie NIK, powinno być w takiej sytuacji rutynowym postępowaniem.

**W przypadku umowy dotyczącej OPP w Tychach, stwierdzono także brak bieżącego monitorowania wyciągów z wyodrębnionego rachunku bankowego, z których część przekazana została przez Fundację Ex Bono z kilkumiesięcznym opóźnieniem.** Niezapewnienie monitorowania wyciągów skutkowało w opisanym przypadku brakiem niezwłocznej identyfikacji zmiany wyodrębnionego rachunku bankowego wykorzystywanego do obsługi umowy<sup>347</sup>, a w konsekwencji przekazaniem transzy dotacji na konto nieaktywne. Dopiero po zwrocie ww. transzy dotacji na konto Ministerstwa Sprawiedliwości, Dysponent Funduszu podjął działania weryfikacyjne, w tym wezwał Fundację do złożenia wyjaśnień i dokumentacji.

Nieskuteczny nadzór  
Dysponenta  
nad Fundacją Ex Bono

<sup>344</sup> Umowa zawarta z Fundacją Czyste Serca oraz umowa dotycząca pomocy postpenitencjarnej zawarta z Fundacją Lex Nostra, opisane na str. 77 oraz 99 informacji o wynikach kontroli.

<sup>345</sup> Szczegółowo opisano na str. 55–57 oraz 80–82 informacji o wynikach kontroli.

<sup>346</sup> Czynności kontrolne, w reakcji na zawiadomienie Izby złożone w grudniu 2020 r., w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, wdrożono także w Fundacji Lex Nostra. Skutkowały one wypowiedzeniem przez Dysponenta, w kwietniu 2021 r., umowy dotacji zwartej z tym podmiotem na lata 2019–2021 w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

<sup>347</sup> Wykonawca, tj. Fundacja Ex Bono z Opola, wbrew zobowiązaniu umownemu, nie powiadomiła Dysponenta o tym fakcie.

Ignorowanie ryzyk systemowych w zakresie gospodarki finansowej Funduszu

**Brak rzetelnych działań nadzorczych stwierdzono także w przypadku poszczególnych, zidentyfikowanych przez NIK problemów systemowych w zakresie wydatkowania środków Funduszu<sup>348</sup>, tj. konfliktów interesów i mechanizmów korupcjogennych, „komercjalizacji” zadań zleczanych organizacjom pozarządowym, a także wspierania, pod pozorem pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, osób nieuprawnionych. Dysponent Funduszu nie tylko nie podjął działań w celu ograniczenia ww. ryzyk, ale wręcz zanegował ich występowanie<sup>349</sup>, pomimo otrzymania od NIK szczegółowych przykładów zidentyfikowanych nieprawidłowości, informacji na temat ich skali oraz skutków, a także prawomocnych wystąpień z kontroli beneficjentów dotacji. Powyższe oznaczało, że Dysponent państwowego funduszu celowego zignorował mechanizmy zagrażające prawidłowości wykorzystania środków publicznych, w tym wpływające na wzrost kosztów zadań oraz skutkujące wydatkowaniem tych środków w sposób niecelowy i niegospodarny.**

Dysponent Funduszu wskazywał, że przyjęty przez niego system „ograniczonego” nadzoru nad beneficjentami umów dotacji wynikał ze stosowania w relacjach z organizacjami pozarządowymi „zasady wzajemnego zaufania”. Zwracał uwagę na okoliczność składania przez wykonawców oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej, a także, wynikające z wiążącej ich umowy, zobowiązania do wykonania przedmiotu umowy z najwyższą starannością. Podnosił również, że „wprowadzenie z urzędu i wobec wszystkich podmiotów szczegółowej kontroli każdego etapu realizacji zadań stanowiłoby nadmierne obciążenie biurokratyczne (...)”.

NIK nie neguje generalnej potrzeby współdziałania na zasadzie wzajemnego zaufania, czy też minimalizowania obciążeń biurokratycznych po stronie organizacji pozarządowych. **Zdaniem NIK, odpowiedzialność wykonawców umów nie zwalnia jednak Dysponenta Funduszu z obowiązku zapewnienia wydatkowania środków publicznych zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, tj. w sposób celowy, oszczędny i efektywny.** Ocena przestrzegania tych zasad wymaga weryfikacji wydatków za pomocą informacji nie pochodzących od podmiotu dotowanego, dokonywanej choćby na próbie oraz przy uwzględnieniu wyników analizy ryzyka obejmującej specyfikę zleconej działalności, warunki jej realizacji oraz charakterystykę wykonawcy (w szczególności jego doświadczenie). **Niewdrożenie skutecznych mechanizmów weryfikacji wydatków i realizacji zadań skutkowało brakiem rozliczalności znacznej części kosztów Funduszu oraz licznymi przypadkami niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków dotacji przez skontrolowanych przez NIK wykonawców.**

<sup>348</sup> Opisanych w pkt 5.4.2. oraz 5.4.5. informacji o wynikach kontroli.

<sup>349</sup> Zarówno w toku kontroli, jak i w zastrzeżeniach zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego.

Ustalenia kontroli wykazały również, że w przypadku 30 z 35 objętych kontrolą umów, Dysponent nie wywiązał się z ciążących na nim obowiązków w zakresie terminowego (30-dniowego) rozliczenia dotacji<sup>350</sup> i tak, w szczególności:

Nieterminowe rozliczanie umów dotacji przez Dysponenta Funduszu

- **umowy wieloletnie dotyczące prowadzenia OPP** – pomimo terminowego złożenia przez wykonawców sprawozdań z wykonania umów, według stanu na 14 grudnia 2020 r. nierozliczone pozostawały sprawozdania za I połowę 2020 r. trzech z pięciu badanych umów (tj. OPP w Płocku, Radomiu i Tychach), a za II połowę 2019 r. dwóch umów (tj. OPP w Płocku i Tychach). W przypadku zaś sprawozdań rozliczonych, czas zatwierdzenia rozliczenia przez Dysponenta, liczony od dnia wpływu sprawozdania do MS, wynosił od 81 do 275 dni. **W odniesieniu do kolejnej umowy (tj. OPP w Opolu), NIK stwierdziła, że wypłacona dotacja nie została rozliczona pomimo upływu ponad 18 miesięcy od rozwiązania umowy.** Głównym czynnikiem wpływającym w tym przypadku na opóźnienie był brak współdziałania Wykonawcy, w tym nieprzedłożenie wyjaśnień i korekty sprawozdania zgodnie z wezwaniem Dysponenta. Dysponent podejmował regularne, ale nieskuteczne działania na rzecz zdyscyplinowania Wykonawcy. **Dopiero w reakcji na informację Izby, złożoną w trybie art. 51 ust. 1 i ust. 4 ustawy o NIK, Dysponent wszczął postępowanie administracyjne w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji oraz podjął decyzję o wszczęciu kontroli wykonania umowy. Jednocześnie, dopiero w toku kontroli NIK, ponad rok po stwierdzeniu naruszeń umowy, Dysponent podjął działania na rzecz naliczenia z ww. tytułu kary umownej;**
- **umowa wieloletnia dotycząca utworzenia specjalistycznego centrum wsparcia dla osób pozostających w stanie śpiączki** – rozliczenie sprawozdań półrocznych zostało zatwierdzone w terminach od 39 do 110 dni od dnia wpływu tych dokumentów do MS. Rozliczenie dotacji wypłaconej w 2019 r. nastąpiło w terminie 110 dni;
- **dwie umowy dotyczące wsparcia jednostek SFP na realizację zadań infrastrukturalnych** – Dysponent zatwierdził rozliczenia dotacji w terminie 51 i 56 dni<sup>351</sup>;
- **pomoc postpenitencjarna** – według stanu na 21 października 2020 r. sprawozdania złożone przez wykonawców dwóch<sup>352</sup> z czterech zbadanych umów nie zostały rozliczone. Zatwierdzenie rozliczenia trzeciej z bada-

<sup>350</sup> Zgodnie z art. 152 ust. 2 w zw. z art. 127 ust. 2 upf, zatwierdzenie przez Dysponenta Funduszu rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. Zgodnie zaś z postanowieniami umów o powierzenie realizacji zadań z Funduszu, Dysponent zobowiązany był do dokonania rozliczenia dotacji w terminie 30 dni od dnia przedstawienia sprawozdania z wykonania umowy (w przypadku umów wieloletnich – sprawozdania półrocznego z wykonania umowy).

<sup>351</sup> Tj. umowy: nr DSRiN-I-7211-110/18 zawarta z Uniwersytetem Opolskim oraz DFS-III.7211.529.2019 z Wojewódzkim Szpitalem Specjalistycznym im. św. Rafała w Czerwonej Górze.

<sup>352</sup> Tj. sprawozdanie za I połowę 2020 r. złożone przez Fundację Pomost (umowa nr DFS-V.7222.103.2019) oraz sprawozdanie z wykonania umowy złożone przez Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji Mateusz (umowa nr DFS-V.7222.13.2019).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych umów<sup>353</sup> nastąpiło w terminie 92 dni od dnia wpływu sprawozdania do MS, a tylko w przypadku jednej umowy<sup>354</sup> dotację rozliczono z zachowaniem terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp;

- **zapobieganie przyczynom przestępczości** – średni czas na rozliczenie przez Dysponenta Funduszu sprawozdań<sup>355</sup> z wykonania zadań w ramach 14 z 16 zbadanych umów wynosił 204 dni (wahał się w przedziale od 30 do 491 dni). **Sprawozdania UKSW (z realizacji dwóch projektów badawczych w 2019 r.) nie zostały rozliczone do końca 2020 r., pomimo, że Wykonawca przekazał je Dysponentowi 15 października 2019 r.** Ponadto, według stanu na koniec III kwartału 2020 r., pozostawały nierozliczone środki przekazane Fundacji Mamy i Taty na prace badawczo-rozwojowe oraz Fundacji Życie na działania w ramach tzw. projektu Liga NGOs, realizowane w I półroczu 2020 r. **Tylko dwa sprawozdania zostały rozliczone w terminie 30-dniowym.**

„Pozorne”  
wszczynanie postępowań  
administracyjnych  
w sprawie kontroli  
prawidłowości  
wydatkowania dotacji

Dysponent Funduszu otwarcie przyznawał, że w związku z ograniczonymi zasobami kadrowymi, dużą liczbą zawartych umów oraz długotrwałą weryfikacją sprawozdań beneficjentów, nie było możliwe dotrzymanie, wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp, terminu rozliczania dotacji. **Wdrożył więc praktykę regularnego wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania środków dotacji<sup>356</sup>, których zasadniczym celem było unikanie odpowiedzialności z tytułu naruszenia ww. przepisów.** Postępowania te były w całości umarzone po rozliczeniu umów dotacji (218 z 251 wszczętych w badanym okresie postępowań<sup>357</sup>), a ich „pozorny” charakter potwierdzało stosowanie ograniczonego katalogu środków dowodowych oraz brak żądania (w przypadku 15 z 17 postępowań objętych szczegółowym badaniem) dokumentów finansowo-księgowych potwierdzających realizację zadań podlegających rozliczeniu, co powinno być standardową procedurą w przypadku kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji. NIK negatywnie oceniła również niezachowanie zasady pisemności postępowań administracyjnych (brak kompletnych metryk spraw oraz dokumentów poświadczających podjęte w sprawie czynności), a także ich przewlekłość. Średni termin załatwienia spraw w przypadku postępowań zakończonych wynosił aż 199 dni (przedział od 23 do 609 dni), a w przypadku postępowań niezakończonych na dzień 9 grudnia 2020 r., mieścił się w przedziale od 86 do 656 dni.

**W ocenie NIK opisana powyżej praktyka stanowiła próbę obejścia obowiązujących przepisów ufp, określających termin rozliczania dotacji oraz uniknięcia ewentualnej odpowiedzialności za czyn wymieniony w art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. niezatwierdzenie w terminie przedstawi-**

<sup>353</sup> Umowa nr DFS-V.7222.26.2019 zawarta z Fundacją Lex Nostra.

<sup>354</sup> Umowa Nr DWOiP-I-7222-38/17, zawarta ze Stowarzyszeniem Integracyjnym Wspólnoty Barka.

<sup>355</sup> Czas liczony od dnia wpływu sprawozdania do MS do dnia rozliczenia środków (dot. sprawozdań rocznych i półrocznych).

<sup>356</sup> Postępowania administracyjne prowadzone w celu określenia kwoty przypadającej do zwrotu i terminu, od którego nalicza się odsetki w sytuacji braku dokonania zwrotu dotacji w terminie.

<sup>357</sup> Według stanu na 9 grudnia 2020 r., pozostałe 33 postępowania wszczęte w badanym okresie pozostawały w toku.



**nego rozliczenia dotacji.** Wynikała ona przede wszystkim z nierzetelnych działań Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, które nie zapewniło wystarczających zasobów kadrowych komórki organizacyjnej obsługującej Dysponenta, a jednocześnie bez rzetelnych analiz rozszerzało obszary aktywności Funduszu i liczbę udzielanych dotacji, co uniemożliwiało pracownikom rzetelne wywiązywanie się z nałożonych na nich obowiązków **(osoby zatrudnione w DFS obsługiwały równocześnie kilkadziesiąt umów dotacji, co w praktyce czyniło iluzorycznym możliwość sprawowania nadzoru nad poszczególnymi wykonawcami).**

**Przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych pozbawiało również Dysponenta Funduszu możliwości wykluczenia z udziału w konkursach podmiotów, które w poprzednim okresie wykorzystały środki dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem.** Stwierdzono bowiem, że z 30 podmiotami zawarto co najmniej jedną nową umowę w trakcie trwania postępowań administracyjnych z ich udziałem, w tym z dwoma w stosunku do których Dysponent skorzystał z wyłączenia podmiotowego wynikającego z art. 43 § 15a i § 15b kkw<sup>358</sup>.

**Brak terminowego rozliczania dotacji miał również negatywny wpływ na sprawozdania budżetowe, które nie odzwierciedlały faktycznej struktury kosztów oraz stanu Funduszu<sup>359</sup>.**

### 5.5. Działania Dysponenta promujące aktywność Funduszu

W okresie objętym kontrolą Dysponent zainicjował działania mające w założeniu służyć zwiększeniu rozpoznawalności oraz zbudowaniu w świadomości publicznej „marki” Funduszu Sprawiedliwości. Podjęte działania nawiązywały m.in. do ustaleń, przeprowadzonej w 2017 r. kontroli NIK, dotyczącej pomocy ofiarom przestępstw<sup>360</sup>. Wykazała ona, że potencjalni beneficjenci (osoby pokrzywdzone przestępstwem) miały niewielką świadomość w zakresie możliwości uzyskania wsparcia ze środków Funduszu, a przekazywane im na ten temat informacje „ginęły w gąszczu” innych otrzymywanych pouczeń i komunikatów z zakresu prowadzonego postępowania karnego. **W związku z powyższym w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dysponenta Funduszu<sup>361</sup>, jak również w informacji o wynikach kontroli<sup>362</sup>, NIK wniosowała o wdrożenie działań o charakterze promocyjnym i informacyjnym zapewniających lepszą rozpoznawalność Funduszu. Izba wskazała w szczególności, że „należy spowodować, aby organy ścigania i sądy przekazywały pokrzywdzonym w sposób zrozumiały informacje o dostępnych formach pomocy, ze wskazaniem właściwych terytorialnie siedzib instytucji pomocowych”.**

Rozpoczęcie działań mających na celu zwiększenie wiedzy potencjalnych beneficjentów na temat możliwości uzyskania wsparcia z Funduszu Sprawiedliwości

<sup>358</sup> W dyspozycji ww. przepisów określone zostały przypadki czasowego wyłączenia możliwości udziału w konkursach ofert podmiotów, które wykorzystały niezgodnie z przeznaczeniem przyznane im środki w ramach dotacji.

<sup>359</sup> Szczegółowo opisano w pkt 5.2.2. informacji o wynikach kontroli.

<sup>360</sup> Kontrola nr P/17/038 pt. „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości).”

<sup>361</sup> Wystąpienie pokontrolne z dnia 21 sierpnia 2017 r. (znak: KPB.410.002.01.2017).

<sup>362</sup> <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/038/KPB/>

Skala działań promocyjnych w poszczególnych latach objętych kontrolą

Rozpoczęte przez Dysponenta w 2018 r., działania edukacyjno-informacyjne oraz promujące aktywność Funduszu były prowadzone przede wszystkim w ramach umów dotacji, których głównym celem była organizacja kampanii informacyjnych (np. dotyczących niechronionych uczestników ruchu drogowego) oraz innych projektów obejmujących komponenty kampanii społecznych. Wartość umów dotacji, których podstawowym celem było przeprowadzenie kampanii, wyniosła 23 607,2 tys. zł.

**Zintensyfikowanie działań promujących Fundusz nastąpiło w 2019 r. Objęły one przede wszystkim, przeprowadzoną w pierwszym kwartale tego roku ogólnopolską kampanię informacyjną na temat działalności i zadań realizowanych przez Fundusz Sprawiedliwości<sup>363</sup>.** W toku kampanii wykorzystywano szeroką gamę dostępnych środków przekazu (reklamy internetowe, telewizję ogólnopolską i regionalną, prasę ogólnopolską i regionalną, radio o zasięgu ogólnopolskim, reklamy outdoorowe, materiały promocyjne rozdysponowane w gminach), a także publikowano spoty i utworzono stronę internetową Funduszu. Zasadniczym, deklarowanym celem akcji promocyjnej<sup>364</sup> było zbudowanie świadomości istnienia, zakresu działalności oraz zadań Funduszu Sprawiedliwości. Koszty kampanii wyniosły 14 760 tys. zł<sup>365</sup>, co stanowiło 4% całkowitych kosztów Funduszu poniesionych w 2018 roku<sup>366</sup>.

Po zakończeniu ww. kampanii, w 2019 r., **Dysponent kontynuował działania informacyjno-edukacyjne i promujące Fundusz w szczególności poprzez zawarcie 45 umów na zakup czasu antenowego i audycji<sup>367</sup> (o łącznej wartości 19 124,5 tys. zł) oraz dwóch umów ramowych, dotyczących świadczenia kompleksowej obsługi kampanii informacyjno-edukacyjnej, działań promocyjno-marketingowych, działań medialnych i działań z zakresu PR Funduszu Sprawiedliwości<sup>368</sup>.** Działanie te były prowadzone na podstawie, zatwierdzonego przez Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. Funduszu Sprawiedliwości, „Szkiicu strategii promocyjnej FS od kwietnia do grudnia 2019”, który zawierał w szczególności: informacje podsumowujące dotychczasowe działania promocyjne oraz cel dalszej aktywności w tym zakresie, tj. wyrobienie nawyku

<sup>363</sup> Kampania została przeprowadzona na podstawie umowy nr DFS-III-0607-1/18/11 z dnia 28 listopada 2018 r., zawartej przez Dysponenta z firmą ClickAD Interactive Spółka z o.o.

<sup>364</sup> Określonym w strategii opracowanej przez wykonawcę umowy nr DFS-III-0607-1/18/11.

<sup>365</sup> W 2019 r. zawarto do umowy nr DFS-III-0607-1/18/11 trzy aneksy: nr 1 z dnia 7 marca 2019 r., nr 2 z dnia 10 kwietnia 2019 r., oraz nr 3 z dnia 10 maja 2019 r. Łączna wartość umowy wraz z aneksami wynosiła 15 523 tys. zł brutto. Wydatki w ramach ww. umowy (wraz z aneksami) zostały poniesione w 2019 r., w kwocie 15 142,2 tys. zł (pomniejszone o kwotę 380,8 tys. zł wynikającą z naliczenia kary umownej z tytułu niezrealizowania przez wykonawcę poziomu dotarcia kampanii do odbiorców).

<sup>366</sup> Całkowite koszty realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości wynikające ze sprawozdania Rb-40 w 2018 roku wynosiły 365 682 tys. zł.

<sup>367</sup> Umowy zawarto bez zastosowania trybu wynikającego z pzp, w związku z wyłączeniem określonym w art. 4 pkt 3 lit. h) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (zakup czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych).

<sup>368</sup> Umowy ramowe zostały zawarte z Media Group sp. z o.o. oraz ClickAd Interactive sp. z o.o. W ramach umów ramowych, w 2019 r., zawarto pięć umów wykonawczych na łączną kwotę 7205,6 tys. zł, z tego z ClickAd na kwotę 6952,2 tys. zł, oraz z Media Group sp. z o.o. na łączną kwotę 253,3 tys. zł.

wśród osób pokrzywdzonych przestępstwem adresowania swoich potrzeb do ośrodków Funduszu. Sformułowane w tym dokumencie zalecenia obejmowały m.in.:

- kontynuowanie działań informacyjnych w mediach internetowych, w oparciu o zakupy czasu emisyjnego bezpośrednio od wydawców;
- kontynuowanie działań informacyjnych za pośrednictwem radia z uwzględnieniem stacji ogólnopolskich i punktowo wybranych stacji o charakterze lokalnym (wybór uwarunkowany działaniami Funduszu w zakresie rozwoju ośrodków lokalnych oraz budowy sieci pomocy);
- zawarcie umowy ramowej z podmiotami gwarantującymi przeprowadzenie działań informacyjnych w obszarach mediów lokalnych, mediów społecznościowych, poprzez zakup artykułów sponsorowanych i treści video, oraz lokowania Funduszu w mediach audiowizualnych.

Działania edukacyjno-informacyjne i promocyjne Funduszu były również realizowane w 2019 r. w ramach umów dotacji udzielanych przez Dysponenta, których głównym celem była organizacja kampanii informacyjnych oraz innych projektów obejmujących komponenty kampanii społecznych. Łączna wartość umów dotacji, których podstawowym celem było przeprowadzenie kampanii wyniosła 3479 tys. zł. **Dodatkowo, od 2019 r., w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert każdorazowo nakładano na podmioty ubiegające się o dotacje ze środków Funduszu obowiązek promocji realizowanych projektów w zatwierdzonych przez Dysponenta kanałach medialnych, np. tytułach prasowych, stronach internetowych bądź kanałach telewizyjnych.**

Łączna wartość umów, zawartych w 2018 r., dotyczących działań edukacyjno-informacyjnych oraz promujących Fundusz wyniosła 38 367,2 tys. zł, co stanowiło 10,5% kosztów Funduszu w tym roku. Wartość umów zawartych w tym obszarze w 2019 r. wyniosła 30 591,4 tys. zł, tj. 6,7% kosztów Funduszu.

**W 2020 r. Dysponent zawarł 36 umów dotyczących działań informacyjno-edukacyjnych i promocyjnych Funduszu (w tym zakupu czasu antenowego) na łączną kwotę 26 421,2 tys. zł.** Przez większą część tego roku (styczeń–październik) działania promocyjne i medialne Funduszu (oraz dotyczące ich wydatki) były realizowane, pomimo nieopracowania dokumentu strategicznego określającego cele, zakres i formy tych działań. Dokument taki<sup>369</sup> został sporządzony dopiero w październiku 2020 r., a więc na sam koniec okresu, do którego miał się odnosić. **W związku z powyższym, NIK oceniła, że prowadzenie kosztownych akcji promocyjnych bez wypracowanych ram koncepcyjnych było działaniem nierzetelnym, a wypłacone wykonawcy wynagrodzenie z tytułu opracowania tego dokumentu w kwocie 106,9 tys. zł brutto stanowiło wydatek niegospodarny<sup>370</sup>.**

Opóźnienie  
w opracowaniu strategii  
działań promujących  
aktywność Funduszu  
Sprawiedliwości w 2020 r.

<sup>369</sup> „Szkielet strategii promocyjnej zawierającej propozycję działań w 2020 roku”.

<sup>370</sup> W umowie z wykonawcą określono ryczałtowe wynagrodzenie za kompleksowe wsparcie w procesie planowania i prowadzenia działań medialnych, promocyjnych i PR Funduszu Sprawiedliwości w tym m.in. planowanie strategii działań PR i komunikacji medialnej w kwocie 10,7 tys. zł brutto za miesiąc.

Dysponent dokonywał ewaluacji efektów prowadzonych działań promujących Fundusz. Działania zrealizowane w 2019 r. zostały zbadane przez Instytut Badań Pollster. Z raportu Instytutu wynikał wzrost rozpoznawalności Funduszu i jego celów (z 10% do 35% w okresie styczeń 2019 r.–luty 2020 r.), jak również wiedzy na temat organu będącego jego Dysponentem.

**Ustalenia kontroli wykazały, że opisane powyżej akcje promujące aktywność Funduszu w zasadniczy sposób odbiegały od faktycznej treści rekomendacji NIK, dotyczących wdrożenia działań służących zwiększeniu wiedzy potencjalnych beneficjentów o możliwości uzyskania wsparcia ze środków Funduszu Sprawiedliwości.**

Brak rzetelnej weryfikacji sposobu realizacji obowiązków informacyjnych przez podmioty świadczące pomoc postpenitencjarną oraz wsparcie pokrzywdzonym przestępstwem

Zastrzeżenia Izby dotyczyły bezprecedensowej skali środków przeznaczonych na działania promocyjne, przy jednoczesnym braku wykorzystywania dostępnych Dysponentowi (w ramach pełnienia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego), bezpłatnych mechanizmów oddziaływania na treść informacji przekazywanych osobom pokrzywdzonym przez organy ścigania i sądy<sup>371</sup>. **Dysponent nie weryfikował również lub czynił to wyłącznie w sposób formalny<sup>372</sup>, sposobu wywiązywania się przez poszczególnych wykonawców z nałożonych na nich w umowach dotacji obowiązków poinformowania właściwych miejscowo sądów powszechnych, jednostek Prokuratury i Policji lub jednostek penitencjarnych o rozpoczęciu świadczenia pomocy na danym obszarze<sup>373</sup>.** Tymczasem jak wykazało badanie próby 12 umów z zakresu pomocy postpenitencjarnej oraz pokrzywdzonym przestępstwem, w pięciu przypadkach wykonawcy nie wywiązywali się z tego obowiązku, co mogło negatywnie wpływać na skalę wsparcia udzielanego poszczególnym osobom potrzebującym pomocy.

Finansowanie ze środków funduszu celowego kampanii promujących działania jego Dysponenta – Ministra Sprawiedliwości

**Negatywna ocena działań Dysponenta w obszarze promowania aktywności Funduszu Sprawiedliwości wynikała jednak przede wszystkim z ustaleń kontroli, które wykazały, że tematyka tych działań znacząco wykraczała poza budowanie „marki” i rozpoznawalności Funduszu.**

**Szczegółowa kontrola audycji i publikacji wytworzonych w ramach 12 objętych badaniem umów zawartych w celu promowania Funduszu<sup>374</sup> wykazała bowiem, że w przypadku czterech umów materiały te nie były powiązane tematycznie z celami Funduszu, ani kampanią mającą upowszechnić wiedzę o jego działalności. Dotyczyły one działań informacyjno-promocyjnych odnoszących się do obszarów działalności Ministra Sprawiedliwości niezwiązanych z celami Funduszu, i tak:**

<sup>371</sup> Co bezpośrednio wynikało z wniosku NIK przedstawionego w informacji o wynikach kontroli nr P/17/038 pt. „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)”.

<sup>372</sup> Przedmiotem weryfikacji był sam fakt wykonania obowiązku, a nie sposób jego realizacji.

<sup>373</sup> Zgodnie z postanowieniami umownymi, wykonawcy zobligowani byli poinformować właściwe miejscowo (dla obszaru realizacji zadań objętych umową) sądy powszechne, jednostki Prokuratury i Policji, lub jednostki penitencjarne, w terminie 14 dni od zawarcia umowy, a w terminie dalszych 14 dni powiadomić Dysponenta Funduszu o realizacji tego obowiązku.

<sup>374</sup> Szczegółowym badaniem objęto 12 umów zawartych przez Dysponenta w ramach promocji aktywności Funduszu Sprawiedliwości, w tym: osiem na zakup czasu antenowego i audycji, jedną umowę, której przedmiotem było przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii dotyczącej praw osób pokrzywdzonych oraz trzy umowy wykonawcze, dotyczące m.in. przygotowania kampanii radiowej, zakupu audycji radiowych oraz zakupu powierzchni na artykuły sponsorowane w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

1. Na podstawie umowy wykonawczej nr 5 z dnia 14 lutego 2020 r. do umowy ramowej nr DFS-III.0607.9.2019/1 zawartej z ClickAD Interactive sp. z o.o. wyemitowano audycje radiowe dotyczące m.in.:

- **działalności ochotniczych straży pożarnych;**
- **reformy sądownictwa i systemu prawnego w Polsce;**
- **działalności systemu sądownictwa w Polsce;**
- **ujednoczenia prawa polskiego i prawa europejskiego (wspólnotowego);**
- **ingerencji Komisji Europejskiej;**
- **kwestii spornych wynikających z przejęcia niektórych kompetencji państwa przez organy UE;**
- **stosunku prawa unijnego do prawa krajowego.**

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. umowy przedmiotem umowy był zakup audycji radiowych, którego celem miał być „wzrost świadomości celów statutowych Funduszu Sprawiedliwości poprzez działania content marketingowe, wsparcie działań wokół tygodnia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, wzmocnienie siły marki Funduszu Sprawiedliwości, dotarcie do osób pokrzywdzonych przestępstwem”. **Z powyższego wynika w sposób jednoznaczny, że tematyka wyemitowanych materiałów wykraczała poza cel kampanii wskazanej w załączniku nr 1 do umowy.**

2. Na podstawie umowy Nr DSF-III.0607.5.2019/2 z 7 marca 2019 r. zawartej z Wirtualną Polską Media S.A. z siedzibą w Warszawie, wyemitowano audycję (8 min 30 sek): „Rozmowa z Ewą Błaszczuk o założeniu fundacji – odcinek 1”. Audycja została w całości poświęcona powodowi utworzenia Fundacji „Akogo?” oraz prowadzonej przez nią klinice. Poza ogólnym wskazaniem (na początku i na zakończenie programu), że sponsorem audycji jest Dysponent Funduszu Sprawiedliwości, nie zostały zawarte w jej treści żadne informacje wskazujące na związek kliniki „Budzik” z siecią ośrodków pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, ani na fakt dofinansowania jej budowy ze środków Funduszu.

Zgodnie z § 1 ust. 3 ww. umowy, przedmiotem umowy było w szczególności lokowanie w popularnych cyklach programowych w ramach serwisów telewizyjnych (telewizji internetowej) treści informacyjnych dotyczących Funduszu Sprawiedliwości, w szczególności praw osób pokrzywdzonych przestępstwem. Z oferty Wykonawcy (stanowiącej integralną część umowy) wynikało m.in., że w ramach realizacji projektu stworzona zostanie jedna dedykowana audycja o nazwie „Pomoc prawna w Polsce” składająca się z 20 odcinków.

**W ocenie NIK, zakup przedmiotowej audycji był działaniem niecelowym. Audycja nie informowała o celach i działalności Funduszu, ani w żaden sposób nie była pomocna dla osób chcących uzyskać wsparcie z jego środków. Wykraczała również poza zakres przedmiotowy umowy z Wykonawcą. Dodatkowo, Dysponent nie zareagował na fakt,**

że przedmiot umowy został zrealizowany niezgodnie z ofertą (nie wyprodukowano założonej liczby odcinków audycji<sup>375</sup>) i wypłacił Wykonawcy wynagrodzenie w pełnej wysokości wynikającej z umowy (984 tys. zł).

3. Na podstawie umowy nr DFS-III-0607-1/18/11 z dnia 28 listopada 2018 r., której przedmiotem było przygotowanie oraz wdrożenie ogólnopolskiej kampanii informacyjnej na temat działalności Funduszu Sprawiedliwości wyemitowano m.in. 10-sekundowe spoty, o następującej treści:
  - **„Od 3 lat Ministerstwo Sprawiedliwości zmienia prawo, aby pomagać obywatelom. W widoczny sposób wzrasta poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Polski. Fundusz Sprawiedliwości. Pomagamy sprawiedliwie”;**
  - **„Od 3 lat Ministerstwo Sprawiedliwości zmienia prawo, aby pomagać obywatelom. Zaostrzone przepisy drogowe usuwają piratów z polskich dróg. Fundusz Sprawiedliwości. Pomagamy sprawiedliwie”.**

Z załącznika do ww. umowy (SIWZ – Opis przedmiotu zamówienia) wynikało m.in., że głównym celem prowadzonej kampanii miało być budowanie wizerunku Funduszu Sprawiedliwości. Jako główny cel informacyjny przyjęto upowszechnianie wiedzy o zadaniach i celach Funduszu wśród potencjalnych beneficjentów, jak również organizacji pozarządowych zajmujących się działalnością na rzecz osób pokrzywdzonych. Szczegółowymi celami miało być: rozpowszechnianie wiedzy o planowanym utworzeniu sieci pomocy pokrzywdzonym, wzrost świadomości na temat możliwości otrzymania dofinansowania w ramach Funduszu, rozpowszechnianie wiedzy o planowanym utworzeniu infolinii pomocy pokrzywdzonym, wypromowanie nowej strony internetowej Funduszu.

**Z powyższego wynika, że tematyka wyemitowanych 10-sekundowych spotów nie była zgodna z celami kampanii wynikającymi z załącznika do ww. umowy. Nie zawierały one informacji budujących wizerunek Funduszu, promując w ich miejsce działania Ministerstwa Sprawiedliwości w obszarze inicjowania zmian legislacyjnych.**

4. Na podstawie aneksu nr 3 z dnia 10 maja 2019 r. do umowy nr DFS-III-0607-1/18/11 zawartej z ClickAD Interactive sp. z o.o., której przedmiotem było wdrożenie ogólnopolskiej kampanii informacyjnej na temat działalności Funduszu Sprawiedliwości, został opracowany scenariusz spotu informacyjnego, który omawiał zasady działania wymiaru sprawiedliwości. Scenariusz spotu oparty był na formule teleturnieju „Wielki Test TVP”. Zawierał pytania dotyczące tematyki sądownictwa wraz z odpowiedziami. Zgodnie ze scenariuszem na końcu spotu znajdował się komentarz prowadzącego teleturniej o treści: **„Skoro wszystkim**

<sup>375</sup> Z załącznika nr 1 (oferta Wykonawcy) do umowy DFS-III-0607.5.2019/2 z dnia 7 marca 2019 r. zawartej z Wirtualną Polską Media S.A., wynikało m.in., że w ramach realizacji umowy Wykonawca miał stworzyć jedną audycję dedykowaną o nazwie „Pomoc prawna w Polsce”, która będzie złożona z 20 odcinków. W raporcie z realizacji przedmiotu umowy wskazano, że Wykonawca przygotował pięć odcinków audycji, które zostały wyemitowane 20-krotnie (w tym premiery i powtórki).

**państwom Unii wolno się różnić jak i wprowadzać podobne rozwiązania prawne, to dlaczego Polski Rząd spotyka się z zarzutem wprowadzenia ustaw zagrażających praworządności?”**

NIK nie stwierdziła bezpośredniego związku treści scenariusza z celami kampanii wynikającymi z załącznika do umowy nr DFS-III-0607-1/18/11. Zawarte w nim treści przedstawiały stanowisko Ministra Sprawiedliwości w obszarze niezwiązanym z zadaniami Funduszu Sprawiedliwości.

**Opisane powyżej wyniki badania próby audycji i publikacji dowodzą nieuprawnionego wykorzystywania środków funduszu celowego do promowania działań i inicjatyw Ministra Sprawiedliwości.**

**W ocenie NIK, finansowanie ze środków Funduszu akcji edukacyjno-informacyjnych Ministra w obszarach wykraczających poza zadania funduszu celowego<sup>376</sup>, było działaniem niecelowym i nierzetelnym.** NIK konsekwentnie stoi na stanowisku, że aktywność w zakresie budowania „marki” i zwiększania rozpoznawalności Funduszu powinna się koncentrować na przekazywaniu potencjalnym beneficjentom użytecznych informacji o ich prawach i możliwościach uzyskania pomocy. Powinna także obejmować wykorzystanie wszystkich dostępnych Ministrowi mechanizmów oddziaływania, wynikających z postanowień umów dotacji oraz pełnionych przez niego funkcji.

**Ustalenia kontroli wykazały także, że działania informacyjne i medialne Dysponenta Funduszu były prowadzone z naruszeniem innych zasad gospodarki pieniężnej państwa, w tym zasady planowości.**

Dysponent wbrew postanowieniom SIWZ oraz § 14 ust. 2 umowy nr DFS-III-0607-1/18/11 zawartej z firmą ClickAD Interactive sp. z o.o., zawarł w dniu 10 kwietnia 2019 r. aneks nr 2 do ww. umowy, na podstawie którego rozszerzono zakres zleconych prac<sup>377</sup> oraz kwotę wynagrodzenia Wykonawcy (o 763 tys. zł brutto). **Zaciągnięcie ww. zobowiązania spowodowało przekroczenie o 523 tys. zł kwoty ujętej w poz. 3.6.4. planu finansowego Funduszu, dotyczącej promowania jego działalności.** Zwiększenie planu finansowego w tej pozycji (po uzyskaniu wymaganej zgody Ministra Finansów i pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych<sup>378</sup>) zostało dokonane dopiero dwa miesiące później, tj. w dniu 18 czerwca 2019 r.

Zaciągnięcie zobowiązania w kwocie przekraczającej limit określony w poz. 3.6.4. planu finansowego naruszało art. 46 ust. 1 ufp, zgodnie z którym jednostki SFP mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

Zaciągnięcie  
zobowiązania  
z przekroczeniem planu  
finansowego Funduszu

<sup>376</sup> Źródłem finansowania takich działań mogą być części budżetowe, którymi dysponuje Minister Sprawiedliwości.

<sup>377</sup> Na podstawie aneksu Dysponent zlecił Wykonawcy przygotowanie oraz wyprodukowanie spotu informacyjnego pod nazwą „Poszkodowani – spot TV”.

<sup>378</sup> Wymaganych na podstawie art. 29 ust. 12 ufp.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym przez jednostkę sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>379</sup>.

### 5.6. Efekty realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości

Przyjęty przez Dysponenta „model ewaluacji” powierzonych przez niego zadań obejmował roczne „informacje o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Sprawiedliwości” wymagane na podstawie § 52 rozporządzenia w sprawie Funduszu oraz dodatkowe, przygotowywane przez poszczególne wydziały DFS<sup>380</sup> półroczne i roczne „raporty podsumowujące”, opracowywane w podziale na obszary działalności Funduszu, a w przypadku raportów za I półrocze 2020 r. w rozbiu na realizowane programy. Osobno przygotowana została analiza danych dotycząca „Programu ochrony”.

**Sprawozdania sporządzane na podstawie § 52 rozporządzenia w sprawie Funduszu zawierały wyłącznie dane odnoszące się do planu finansowego Funduszu i poniesionych kasowo wydatków, a w zakresie ich wykorzystania ograniczały się do przedstawienia liczby umów i wartości przekazanych dotacji z podziałem na cele Funduszu oraz status dotowanych podmiotów<sup>381</sup>.** W „raportach podsumowujących” wskazywano dodatkowe informacje odnoszące się w szczególności do liczby osób, którym udzielono wsparcia i miejsc jego świadczenia, rodzajów oferowanej pomocy oraz liczby i rodzaju zakupionego wyposażenia.

Efekty realizacji  
zadań Funduszu  
w obszarze pomocy  
postpenitencjarnej

Zgodnie z wymienionymi powyżej raportami, **w obszarze pomocy postpenitencjarnej**, w 2018 i w 2019 r., Dysponent udzielił dofinansowania odpowiednio 30 (na kwotę 2434,6 tys. zł) i 28 (w wysokości 4092 tys. zł) organizacjom pozarządowym wspierającym osoby pozbawione wolności, zwalniane z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członków ich rodzin. W kolejnym roku (wg stanu na 30 czerwca 2020 r.) Dysponent zawarł z 26 podmiotami<sup>382</sup> trzyletnie umowy dotacji, na kwotę 17 698,4 tys. zł, dotyczące prowadzenia **ośrodków pomocy postpenitencjarnej** oraz trwały przygotowania do podpisania kolejnych dziewięciu umów, które miały zapewnić funkcjonowanie **łącznie 37 ośrodków**. Zgodnie z założeniami „Programu postpenitencjarnego na lata 2020–2022”, struktura ośrodków była powiązana z liczbą osadzonych oraz jednostek penitencjarnych na terenie poszczególnych (15) Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej.

<sup>379</sup> NIK przygotowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

<sup>380</sup> Wydział Planowania i Analiz, Wydział Obsługi Programów, Wydział Pomocy Postpenitencjarnej i Obsługi Naboru Wniosków.

<sup>381</sup> Organizacje pozarządowe, bądź jednostki SFP.

<sup>382</sup> W tym dwa podmioty: Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wielkopolskim oraz Stowarzyszenie Pomorskie Centrum Terapeutyczno-Prawne Interios otrzymały osobne dotacje na prowadzenie dwóch ośrodków pomocy, w tym dedykowane kobietom.



**Liczba bezpośrednich beneficjentów wsparcia, w obszarze pomocy postpenitencjarnej<sup>383</sup>, w 2018 r. wyniosła 3806 osób, w 2019 r. – 4395, a w I półroczu 2020 r. – 1669. Stwierdzono przy tym znaczne dysproporcje w liczbie świadczeniobiorców pomiędzy poszczególnymi ośrodkami.** Przykładowo, w 2018 r. trzy organizacje udzieliły wsparcia mniej niż 20 osobom<sup>384</sup>, a trzy ponad 400 beneficjentom<sup>385</sup>. W 2019 r. Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet w Trudnej Sytuacji Życiowej „Junona” wsparło tylko osiem osób<sup>386</sup>, a cztery organizacje udzieliły wsparcia ponad 300 beneficjentom<sup>387</sup>. W przypadku umów zawartych w pierwszej połowie 2020 r., Fundacja Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej „Tulipan” udzieliła wsparcia 269 osobom, a Stowarzyszenie Pomorskie Centrum Terapeutyczno-Prawne „Interios” – dwóm. Najczęściej wykorzystywane formy wsparcia obejmowały: programy podnoszące kompetencje społeczne, poradnictwo prawne, promocję zatrudnienia i aktywizacji zawodowej, pomoc rzeczową.

Poza organizacjami pozarządowymi, których działalność była bezpośrednio wspierana przez Dysponenta, ze środków Funduszu finansowana była również pomoc postpenitencjarna świadczona przez kuratorską służbę sądową oraz Służbę Więzienną. **W badanym okresie kuratorzy sądowi<sup>388</sup> udzielili wsparcia czterokrotnie większej liczbie osób, niż organizacje pozarządowe, tj. w 2018 r. 17 086 osobom, w 2019 r. – 17 043, a w pierwszej połowie 2020 r. – 7218, przy czym koszt tej pomocy był zbliżony do kwoty dotacji udzielonych jednostkom niezaliczanym do SFP (4658,1 tys. zł w 2018 r., 4991,5 tys. zł w 2019 r. oraz 2187,8 tys. zł w pierwszej połowie 2020 r.).**

Największa liczba świadczeń z zakresu pomocy postpenitencjarnej została udzielona w badanym okresie przez Służbę Więzienną (91 859 w 2018 r., 87 971 w 2019 r. oraz 45 518 w pierwszej połowie 2020 r.<sup>389</sup>), przy czym nie towarzyszyła jej proporcjonalna alokacja środków. **W porównaniu do powszechnego wsparcia udzielanego przez SW, pomoc organizowana przez Dysponenta za pośrednictwem organizacji pozarządowych objęła nie więcej niż 4–5% uprawnionych, a różnice między kwotami wydatkowanymi przez oba podmioty nie były znaczące.** Służba Więzienna wydatkowała ze środków Funduszu w 2018 r. 8482,5 tys. zł,

<sup>383</sup> Wg rocznych raportów podsumowujących w obszarze pomocy postpenitencjarnej.

<sup>384</sup> Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Dom Modlitwy (pięciu osobom), Stowarzyszenie na Rzecz Kobiet w Trudnej Sytuacji (dziewięciu), a Śląska Fundacja Błękitny Krzyż (18).

<sup>385</sup> Fundacja Pomost (402), Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Białymstoku (405), Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Warszawie (844).

<sup>386</sup> W grupie organizacji pozarządowych, które świadczą pomoc najmniejszej liczbie osób znajdują się te, które udzielają schronienia, np. w I poł. 2020 r. znalazły się w niej wszystkie (cztery) organizacje, którym udzielono dotacji na prowadzenie ośrodków dla kobiet.

<sup>387</sup> Fundacja „Dom Wspólnoty Barka w Drezdenku” (344), Fundacja Resocjalizacji i Readaptacji „Tulipan” (387), Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Warszawie (612) oraz Fundacja „Alter Med.” Centrum Pomocy – Zdrowia i Profilaktyki Uzależnień (1072).

<sup>388</sup> Kuratorska służba sądowa koncentrowała się na wsparciu finansowym i rzeczowym dla osób zwolnionych z jednostek penitencjarnych.

<sup>389</sup> Dane te należy odnieść do liczby potencjalnych beneficjentów, którą stanowiła łączna liczba osób wpisanych i skreślonych z ewidencji w danym roku. W 2018 r. były to 156 833 osoby, a w 2019 r. 164 210 osób. Dysponent w „Programie postpenitencjarnym na lata 2020–2022” wskazał, jako odniesienie do swoich działań na liczbę skreślonych z ewidencji, która wynosiła w 2018 r. – 79 228 osób, w 2019 r. – 81 143, a w pierwszej połowie 2020 r. – 40 742 osoby.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2019 r. 9281,9 tys. zł, a w I połowie 2020 r. – 3742,7 tys. zł. Najwyższy odsetek liczby i wartości udzielanych świadczeń dotyczył organizowania i finansowania programów podnoszących kompetencje społeczne i mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym oraz organizowania szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe (55,2% wsparcia udzielonego przez SW w 2018 r. oraz 57% w 2019 r.). Ponad 25% kwoty pomocy przeznaczono na świadczenia pieniężne – doraźną pomoc dla osób zwalnianych z zakładów karnych.

Efekty realizacji zadań Funduszu w obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem

**W obszarze pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, w badanym okresie (według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.) zrealizowano kluczowe założenia „Programu pomocy pokrzywdzonym”, tj. utworzono sieć pomocy pokrzywdzonym obejmującą, zgodnie ze wskaźnikami zawartymi w Programie:**

- 54 ośrodki pomocy (48/54) – w nawiasach wskazano wartości planowane na 2019 r. oraz na 2020 r.;
- 297 punktów pomocy pokrzywdzonym (270/300);
- trzy specjalistyczne centra pomocy (jeden/dwa) – stopień realizacji wskaźnika określono na podstawie zawartych umów dotacyjnych, w związku z czym ujęto w nim dwa centra specjalistyczne<sup>390</sup>, które w kontrolowanym okresie były w budowie i nie świadczyły pomocy pokrzywdzonym;
- jedną infolinię pomocy (jeden/jeden) – tzw. Linia Pomocy Pokrzywdzonym zapewniająca osobom pokrzywdzonym możliwość umówienia kontaktu za pośrednictwem „call center” (uruchomionego 20 lutego 2019 r.) z pracownikami ośrodków sieci pomocy oraz uzyskania bezpośredniego wsparcia, tj. porad prawnych i psychologicznych, drogą telefoniczną oraz poprzez e-mail<sup>391</sup>.

**W związku ze zwiększeniem liczby miejsc świadczenia wsparcia, w badanym okresie znacząco wzrosła również liczba bezpośrednich beneficjentów pomocy.** Wg „raportów podsumowujących”, w 2018 r. udzielono pomocy 9182 osobom<sup>392</sup>. W 2019 r. pomoc ze środków Funduszu uzyskało 23 110 pokrzywdzonych, 1382 świadków oraz 629 osób im najbliższych (łącznie 25 121 osób), a w pierwszej połowie 2020 r. 7573 pokrzywdzonych, 859 świadków i 160 najbliższych (łącznie 8592 osoby).

Nierzetelna ewaluacja zadań Funduszu w zakresie pomocy postpenitencjarnej oraz wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwem

NIK oceniła, że opisane powyżej wskaźniki, przedstawione w dokumentacji sprawozdawczej Dysponenta Funduszu nie zapewniały pomiaru efektywności wsparcia udzielanego w obszarach pomocy postpenitencjarnej oraz pomocy pokrzywdzonym. **Ograniczały się one do agregacji danych obrazujących wartość i skalę udzielanych świadczeń, natomiast w żadnej mierze nie stanowiły próby dokonania oceny jakościowej oferowanej pomocy, ani jej wpływu na sytuację osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz opuszczających zakłady karne.**

<sup>390</sup> Umowy realizowane przez Fundację Ewy Błaszczuk „Akogo?” oraz Fundację Profeto.Pl – Sercański Sekretariat Na Rzecz Nowej Ewangelizacji.

<sup>391</sup> Wg raportu podsumowującego realizację zadań w zakresie pomocy pokrzywdzonym w 2019 r. za pośrednictwem infolinii udzielono pomocy 12 975 osobom, z czego 11 329 telefonicznie. W I połowie 2020 r. za pośrednictwem infolinii pomoc uzyskało 6695 osób.

<sup>392</sup> Nie zbierano danych w rozbiciu na statusy beneficjentów pomocy.

Stwierdzono w szczególności, że w raportach podsumowujących wsparcie dla osób pokrzywdzonych oraz byłych osadzonych **nie przedstawiono żadnych analiz na temat identyfikowanych lokalnie potrzeb świadczonej pomocy, czy też wniosków wynikających z istotnych dysproporcji między planowanymi i zrealizowanymi przez poszczególne ośrodki formami wsparcia**. Dysponent Funduszu przyjął założenie, że zarówno dane statystyczne, jak i dane gromadzone w związku z wykonywaniem jego zadań „(...) nie odwzorowują skali osób, które mogą potrzebować wsparcia ze środków Funduszu”. Wskazał też, że „każdorazowo podmiot, który przystępował do konkursu (...) był zobligowany do przedstawienia analizy sytuacji problemowej wraz ze wskazaniem, które formy pomocy są najbardziej adekwatne w zakresie danego projektu i regionu, w którym projekt jest realizowany (...)”. Badania NIK wykazały jednak, że przedstawiane w ofertach rozpoznanie w wielu przypadkach znacząco odbiegało od faktycznych potrzeb, zarówno pod względem liczby beneficjentów (np. OPP w Radomiu, gdzie zaplanowano wsparcie 11 000 osób, a udzielono pomocy 454), jak również rodzajów świadczonej pomocy<sup>393</sup>.

**W sporządzanych raportach Dysponent Funduszu nie odnosił się do kosztów świadczeń udzielanych w różnych lokalizacjach**, ani zasadniczych rozbieżności w kosztach realizacji podobnych zadań wykonywanych przez organizacje pozarządowe, kuratorów sądowych i SW oraz struktury organizacyjne powołane w ramach zbliżonych tematycznie programów rządowych<sup>394</sup>. **Nie monitorował i nie analizował faktycznych efektów udzielonego wsparcia**, tj. np. wpływu wzrostu wysokości wydatkowanych środków Funduszu w obszarze pomocy postpenitencjarnej na ograniczenie powrotności do przestępstwa byłych skazanych (co było celem alokacji tych środków wskazanym w art. 41 § 1 kkw oraz w programach pomocy postpenitencjarnej), czy też ilu osobom, w wyniku udziału w kursach szkolenia zawodowego finansowanych z Funduszu udało się wejść na rynek pracy.

Powyższe oznacza, że dane zbierane przez Dysponenta nie mogły być wykorzystywane w celu planowania dalszych działań Funduszu, w tym optymalnego ukształtowania sieci pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej.

Na dzień 30 czerwca 2020 r. stopień realizacji jedyne go wskaźnika określonego przez Dysponenta w „Programie ochrony”, jakim jest liczba podmiotów, którym zaplanowano udzielenie wsparcia, wyniósł 55% (330 umów z 600 planowanych do podpisania). **Ewaluacja efektów Programu oraz udzielonego wcześniej wsparcia jednostkom SFP w obsza-**

Efekty wsparcia udzielonego jednostkom SFP w obszarze pomocy pokrzywdzonym

<sup>393</sup> Szczegółowo opisano na str. 78-86 informacji o wynikach kontroli.

<sup>394</sup> Łączna wartość środków przekazanych w badanym okresie, organizacjom pozarządowym, w ramach „Programu pomocy pokrzywdzonym” wyniosła 78 857 tys. zł. Średni koszt utworzenia i utrzymania jednego ośrodka sieci w 2019 r. wyniósł 1160 tys. zł. Dla porównania, na realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w 2019 r. (zob. <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzynie> [dostęp: 1.07.2021 r.]), wydatkowano łącznie 21 331 tys. zł, w tym 16 397 tys. zł na utrzymanie 36 specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy, tj. około 455 tys. zł na ośrodek rocznie. **Koszt utrzymania jednego ośrodka pomocy dotowanego z Funduszu był zatem średnio ponad dwukrotnie większy.**

rze pomocy pokrzywdzonym, obejmującego łącznie 2455 umów na kwotę 140 802,9 tys. zł na doposażenie OSP oraz 121 umów o wartości 35 204,4 tys. zł dotyczących wsparcia placówek opieki zdrowotnej była ograniczona do wskazania liczby i rodzaju zakupionego wyposażenia<sup>395</sup>. W sporządzanych raportach, Dysponent nie odnosił się natomiast do sposobu jego wykorzystania, tj. w szczególności wpływu udzielonego wsparcia na działalność OSP w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz skali wyjazdów jednostek OSP do wypadków komunikacyjnych (co było wskazywane jako uzasadnienie doposażenia tych podmiotów ze środków Funduszu).

W celu zbadania efektów dofinansowania udzielonego przez Dysponenta, NIK wystąpiła do Komendanta Głównego PSP o przekazanie danych statystycznych dotyczących aktywności jednostek OSP oraz wykorzystania 90 samochodów ratowniczo-gaśniczych i specjalistycznych zakupionych ze środków Funduszu<sup>396</sup>. Badaniem objęto udział doposażonych jednostek OSP w działaniach związanych z wypadkami drogowymi za okres od 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.<sup>397</sup>. Z przekazanych przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP (dalej: KCKRiOL<sup>398</sup>) danych oraz statystyk gromadzonych przez Policję wynikało w szczególności, że:

Brak bezpośrednich efektów wsparcia udzielonego OSP dla sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem

- w latach 2017–2019 działania związane z wypadkami drogowymi (co było wskazywane jako uzasadnienie doposażenia z Funduszu) stanowiły od 9% do 9,8% ogółu interwencji OSP. W 2019 r. jednostki OSP brały udział w 47 954 takich działaniach, tj. 1098 więcej niż w 2017 r. (2,3%). W działaniach tych OSP w 2019 r. 26 598 razy użyły samochodów gaśniczych. W badanym okresie wzrosła także liczba dyspozycji OSP do wypadków, w których druhowie nie podjęli interwencji: z 1631 w 2017 r. do 1872 w 2019 r.;

<sup>395</sup> W 2018 r. ze środków Funduszu Sprawiedliwości zakupiono dla jednostek OSP ponad 3100 sztuk defibrylatorów zewnętrznych, ponad 2900 sztuk zestawów ratownictwa medycznego, ponad 1600 sztuk noszy, 31 samochodów ratowniczo-gaśniczych lub specjalistycznych oraz, szczegółowo rozpisany, sprzęt umożliwiający wydobywanie osób uwięzionych z pojazdów. W 2019 r., zakupiono m.in. 38 samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz siedem quadów, ponad 1000 kompletów ubrań strażackich, 30 sztuk zestawów ratownictwa medycznego, 43 defibrylatory oraz różnego rodzaju sprzęt uzbrojenia i techniki specjalnej. Dla podmiotów leczniczych zakupiono m.in.: ambulans sanitarny z wyposażeniem, ultrasonograf, 10 sztuk USG, 51 sztuk kardiomonitorów, 25 sztuk respiratorów, 56 łóżek szpitalnych i środki ochrony osobistej (część sprzętu na potrzeby walki z SARS-COV-2).

<sup>396</sup> Od początku realizacji „Programu I”, tj. IV kwartału 2017 r. do końca sierpnia 2020 r. sfinansowano ze środków Funduszu zakup 108 samochodów ratowniczo-gaśniczych i specjalistycznych dla OSP. Badaniem objęto sposób wykorzystania 90 pojazdów, tj. wszystkich, na zakup których gminy i miasta na prawach powiatu otrzymały środki w okresie od rozpoczęcia pilotażu w Małopolsce w 2017 r. do 15 stycznia 2020 r. Przyjęcie takiej cezurę czasowej miało umożliwić zbadanie ewentualnego wzrostu aktywności doposażonych jednostek OSP w pierwszej połowie 2020 r.

<sup>397</sup> Rok 2017, czyli sprzed doposażenia, przyjęto dla celów porównawczych.

<sup>398</sup> Dane wygenerowane zostały z Systemu Wspomagania Decyzji PSP (dalej: SWD), w zakresie kategorii wskazanych przez NIK. Dotyczyły one wszystkich zarejestrowanych w SWD PSP zdarzeń z udziałem danej jednostki OSP w danym okresie, w szczególności „miejscowych zagrożeń z co najmniej jedną osobą poszkodowaną”, co można interpretować jako wypadki drogowe. KCKRiOL przedstawiło szczegółowe dane dla 86 z 90 objętych badaniem jednostek OSP. Nie zostały przekazane dane dotyczące OSP Ruskie Piaski (gmina Nielisz), OSP Górniki (gmina Józefów) OSP Rogóźno Kolonia (Tomaszów Lubelski), ponieważ w SWD PSP w latach 2017 – I połowa 2020 r. nie odnotowano wyjazdów tych jednostek oraz OSP Romanów (gmina Izbica), dla której odnotowano jeden wyjazd do pożaru, bez dyspozycji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dotacje na zakup objętych badaniem pojazdów otrzymały gminy i miasta z 44 powiatów, najwięcej (osiem) dla jednostek OSP z powiatu nowotarskiego, sześć z powiatu jarosławskiego, po cztery z brzeskiego, limanowskiego, nowosądeckiego i niżańskiego. Z 86 doposażonych OSP po 29 znajdowało się w województwie małopolskim oraz w województwie podkarpackim. Pozostałe 28 pojazdów dofinansowano dla jednostek z dziewięciu województw, **natomiast OSP z terenu pięciu województw nie otrzymały żadnego z pojazdów;**
- w 2018 r., w którym prowadzony był nabór wniosków z przeznaczeniem dla OSP, w województwie podkarpackim Policja odnotowała<sup>399</sup> 1481 (4,7% ogółu) wypadków drogowych, w województwie małopolskim 3404 (10,7%), a w województwie wielkopolskim, gdzie wóz pożarniczy otrzymała jedna OSP – 3232 (10,2%). **W województwie mazowieckim, gdzie dotacji na zakup pojazdu nie przyznano, odnotowano 4034 wypadków (12,7%);**
- w 2018 r. odnotowano 68 166 zdarzeń dotyczących środków transportu drogowego<sup>400</sup>, z czego na terenie 25 powiatów ziemskich (bez miast na prawach powiatu) powyżej 300 takich zdarzeń. W tej grupie od początku 2017 r. do 15 stycznia 2020 r., doposażenie w postaci pojazdów otrzymały jednostki OSP z sześciu powiatów. **Nie otrzymały takiego wsparcia m.in. OSP z powiatu piaseczyńskiego (527 zdarzeń drogowych), wrocławskiego (505), częstochowskiego (473), wejherowskiego (470), pruszkowskiego (444),** a środki na zakup czterech wozów ratowniczo-gaśniczych dostały jednostki OSP z powiatu niżańskiego, gdzie zdarzeń drogowych było zaledwie 131;
- **druhowie z trzech (na 14) jednostek OSP z województwa małopolskiego objętych w 2017 r. pilotażem nie zostali zadysponowani w tamtym roku do żadnej interwencji dotyczącej wypadku drogowego, a druhowie z pięciu kolejnych jednostek wzięli udział nie więcej, niż w dwóch takich akcjach.** „Brak odnotowanych wyjazdów w wielu przypadkach podyktowany był właśnie brakami podstawowego sprzętu” – wyjaśnił Mikołaj Pawlak, przewodniczący zespołu do weryfikacji wniosków. **Dalsza analiza danych PSP wskazała jednak, że w żadnej z 14 jednostek ten wzrost nie wyniósł w kolejnych dwóch latach więcej niż trzy wyjazdy.** W całej doposażonej w 2017 r. grupie OSP liczba działań ratowniczych związanych z wypadkami drogowymi zawierała się w przedziałach od 0 do 17 rocznie (najwięcej OSP Grojec w gminie Alwernia), a druhowie z OSP Ciche Środkowe w gminie Czarny Dunajec zostali zadysponowani tylko do jednego wypadku w okresie trzech i pół roku;

<sup>399</sup> Raport Biura Ruchu Drogowego KGP „Wypadki drogowe w Polsce w 2019 roku”. <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,wypadki-drogowe-raporty-roczne.html> [dostęp: 26.10.2020 r.].

<sup>400</sup> Tabela 4\_2. Miejscowe zagrożenia wg kodu obiektu w rozbiciu na województwo, powiat, gminę. Uwzględniono dane oznaczone kodem od 501 do 504, poza wypadkami drogowymi obejmując one także np. interwencje związanych z likwidacją plam oleju na drodze, itp.

- **analiza aktywności wszystkich 86 OSP, wyposażonych w samochody sfinansowane ze środków Funduszu wykazała, że w analizowanym okresie 13 z nich nie zostało ani razu zadysponowanych do wypadku, a kolejnych 25 nie więcej, niż pięciokrotnie.** W SWD PSP odnotowano też w odniesieniu do wszystkich badanych OSP, że 29 razy, pomimo dyspozycji do wypadku, druhowie nie podjęli interwencji.

Komentując powyższe dane Dysponent Funduszu wskazywał, że „sprzęt ratujący zdrowie i życie pokrzywdzonych w wyniku przestępstw komunikacyjnych jest niezbędny w każdym regionie (...)”. **W zastrzeżeniach zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego przyznawał natomiast wprost, że przekazane OSP wyposażenie miało służyć ogólnemu rozwojowi tych jednostek, a nie przede wszystkim ofiarom wypadków komunikacyjnych.**

**Przedstawione powyżej dane, jak również stanowisko Dysponenta, potwierdzają zatem ocenę wyrażoną przez NIK, że zasadniczym efektem dokonanego ze środków Funduszu doposażenia OSP było wsparcie finansowe wybranych arbitralnie jednostek samorządu terytorialnego, do których zadań należy finansowanie OSP.** W ograniczonym i niedającym się zwymiarować stopniu służyło ono natomiast pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Negatywna ocena efektów realizacji zadań Funduszu w obszarze przeciwdziałania przestępczości

**Obszarem aktywności Funduszu, którego efekty były w najmniejszym stopniu możliwe do wykorzystania było zapobieganie przestępczości.** Dysponent nie podjął nawet próby ewaluacji efektów zrealizowanych w tym obszarze zadań, wskazując w raporcie podsumowującym za 2018 r., że porównywanie wytworzonych produktów było niecelowe, gdyż 84 na 85 podmiotów realizowało tzw. projekty ogólne. Ograniczył się tylko do wyodrębnienia i pogrupowania najczęściej pojawiających się produktów: konferencje, seminaria, szkolenia i warsztaty (zadania odpowiadające przepisom § 42 pkt 1, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie Funduszu) zrealizowano w 76 projektach; publikacje, do których poza książkami, czy broszurami informacyjnymi zaliczono m.in. wideorelację z konferencji i blogi przygotowano w 53 projektach, a w 22 produktem była strona internetowa. W raporcie za 2019 r. wskazał, że: wszystkie 27 podmiotów wyłonionych w ramach konkursu ogólnego (I otwartego konkursu ofert) wytworzyły produkty w postaci konferencji, szkoleń, seminariów i warsztatów, „szeroko pojęte publikacje” były produktami 23 projektów, a stworzenie strony internetowej – 18.

W raportach podsumowujących realizację zadań w obszarze przeciwdziałania przestępczości za 2018, 2019 oraz pierwszą połowę 2020 r. odnosząc się do rezultatów projektów Dysponent wskazywał, że „niemal w każdym projekcie nastąpił wzrost wiedzy i umiejętności”. **Nie przedstawił jednak (ani w raportach, ani w toku kontroli NIK) danych potwierdzających zweryfikowanie opisanych powyżej rezultatów (np. metodami ankietowymi, czy poprzez wywiady z ich uczestnikami).** Dysponent nie zlecał tego rodzaju badań nawet w celu dokonania ewaluacji specjalistycznych i najbardziej kosztownych kampanii społecznych, w tym kampanii mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa niechronionych uczestników

**ruchu drogowego, na którą udzielił dotacji w wysokości 24 122,8 tys. zł.** Dysponent nie wykazał także, czy, a jeśli tak to, które rezultaty dotowanych projektów wpłynęły na ograniczenie konkretnych zjawisk i rodzajów przestępczości<sup>401</sup>.

**Dysponent Funduszu konsekwentnie podnosił<sup>402</sup>, że „obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na niego (...) dodatkowego obowiązku oceny efektywności realizowanych zadań”.**

**W ocenie NIK obowiązek taki wynika z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, który obliguje wszystkie podmioty państwowe do wydatkowania środków publicznych w sposób oszczędny i efektywny – w oparciu o obiektywne i zweryfikowane dane.** Tymczasem, jak wykazała kontrola Dysponent nie prowadził rzetelnej ewaluacji działań finansowanych ze środków Funduszu, w związku z czym nie posiadał wiedzy na temat faktycznych efektów wydatkowanych środków. Powyższe utrudniało celowe i oszczędne planowanie aktywności Funduszu w kolejnych latach, w tym tworzenie, adekwatnej do potrzeb, sieci pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej. **Biorąc pod uwagę wartość przekazanych środków dotacji, które w kontrolowanym okresie wyniosły blisko 400 mln zł, brak oceny osiągniętych efektów należy uznać za istotne naruszenie zasad gospodarowania środkami publicznymi, a działanie Dysponenta, jako naruszające kryteria celowości, gospodarności i rzetelności.**

<sup>401</sup> Np. w ramach umowy zawartej z Fundacją Strażnik Pamięci, postępy z realizacji celów działań w ramach kampanii mającej na celu przeciwdziałanie przestępstwom znieważania Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej miały zostać zmierzone przez Fundację poprzez badania ewaluacyjne prowadzone m.in. w postaci ankiet internetowych przez 12 miesięcy od realizacji zadania. Dysponent nie posiadał żadnego z planowanych opracowań wskazując, że analizy, raporty i badania nie były produktami zadania współfinansowanego ze środków Funduszu i nie zostały uwzględnione w kosztorysie realizacji projektu. Jednocześnie Dysponent udzielił Fundacji Strażnik Pamięci w kwietniu i lipcu 2020 r. dotacji w łącznej wysokości 6777,9 tys. zł na realizację dwóch kolejnych, zbliżonych tematycznie i organizacyjnie kampanii (do 2023 r.).

<sup>402</sup> Zarówno w toku kontroli, jak i w zastrzeżeniach zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	<p>Celem głównym kontroli było sprawdzenie, czy obowiązujące rozwiązania prawne oraz działania Ministra Sprawiedliwości zapewniają prawidłowe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości.</p> <p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p>
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne umożliwiają gospodarne i celowe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości?</li><li>2. Czy Minister Sprawiedliwości w sposób rzetelny zaplanował zadania, a także przygotował i wykonał roczne plany finansowe Funduszu Sprawiedliwości?</li><li>3. Czy Dysponent zapewnił wszystkim potencjalnym beneficjentom możliwość transparentnego, równoprawnego dostępu do środków Funduszu Sprawiedliwości?</li><li>4. Czy środki finansowe przekazane beneficjentom zostały wykorzystane gospodarnie oraz z zachowaniem wymogów wynikających z zawartych porozumień/umów dotacji?</li><li>5. Czy rzetelnie realizowano zadania dotyczące rozliczania dotacji oraz kontroli beneficjentów Funduszu?</li><li>6. Czy prowadzone były efektywne oraz gospodarne działania promujące aktywność Funduszu?</li><li>7. Czy działania dysponenta oraz beneficjentów zapewniły efektywną realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości, w tym w szczególności jego pierwotnych zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	<p>Kontrolą zostało objęte 21 podmiotów: Minister Sprawiedliwości (Dysponent Funduszu) oraz 20 beneficjentów środków Funduszu Sprawiedliwości (14 organizacji pozarządowych – fundacje, stowarzyszenia, cztery uczelnie wyższe, jedna państwowa jednostka organizacyjna prowadząca działalność naukowo-badawczą oraz podmiot leczniczy – Szpital Wojewódzki – nie będący przedsiębiorcą, utworzony przez samorząd województwa).</p>
<b>Kryteria kontroli</b>	<p>Podstawą prawną podjęcia kontroli był art. 2 ustawy o NIK. Kontrola została przeprowadzona z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (Dysponent Funduszu, uczelnie wyższe oraz IWS). W pozostałych zbadanych jednostkach zastosowano kryteria wynikające z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalność, gospodarność i rzetelność (Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. św. Rafała w Czerwonej Górze) oraz z art. 5 ust. 3 tej ustawy, tj. legalność i gospodarność (objęte kontrolą fundacje i stowarzyszenia).</p>
<b>Okres objęty kontrolą oraz czas trwania czynności kontrolnych</b>	<p>Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do dnia 30 października 2020 r. Czynności kontrolne rozpoczęto 2 czerwca 2020 r., a ich zakończenie (rozumiane jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego) miało miejsce 14 maja 2021 r.</p>



Wyniki kontroli przedstawiono w 21 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 74 wnioski pokontrolne, z tego 18 do Dysponenta Funduszu oraz 56 do beneficjentów umów dotacji.

Pozostałe informacje

W dniu 4 czerwca 2021 r. Minister Sprawiedliwości złożył zastrzeżenia do skierowanego do niego wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 14 maja 2021 r. odnoszące się do ocen jego działalności, większości stwierdzonych nieprawidłowości oraz wniosków pokontrolnych. Uchwałą Nr 46/2021, z dnia 21 lipca 2021 r., Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, oddaliło wszystkie zastrzeżenia zgłoszone przez Dysponenta Funduszu. Zastrzeżenia złożyło również 10 beneficjentów umów dotacji, przy czym w dwóch przypadkach w związku z wpływieniem zastrzeżeń po terminie i ich wniesieniem przez osobę nieuprawnioną, NIK odmówiła ich przyjęcia. Z pozostałych ośmiu zastrzeżeń w czterech przypadkach zastrzeżenia oddalono, a w czterech kolejnych zostały one częściowo uwzględnione.

W kontroli uczestniczyły: Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz sześć Delegatur NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro
2.		Fundacja Komitetu Obchodów Narodowego Dnia Życia	Jacek Sapa
3.		Instytut Wymiaru Sprawiedliwości	Marcin Wielec (od 5 czerwca 2019 r.) W okresie od 8 listopada 2016 r. do 4 czerwca 2019 r. funkcję kierownika jednostki pełnił Marcin Romanowski
4.		Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	Ryszard Czekalski (od 1 września 2020 r.) W okresie od 18 marca 2016 r. do 31 sierpnia 2020 r. funkcję kierownika jednostki pełnił Stanisław Dziekoński
5.		Fundacja Ewy Błazczyk „Akogo?”	Ewa Błazczyk-Janczarska
6.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Fundacja Czyste Serca w Bydgoszczy	Wiesław Gajewski
7.		Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji „Mateusz”	Waldemar Dąbrowski
8.		Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	Andrzej Sokala (od 1 września 2020 r.) W okresie od 1 września 2012 r. do 31 sierpnia 2020 r. funkcję kierownika jednostki pełnił Andrzej Tretyn

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
9.	Delegatura NIK w Katowicach	Fundacja „Centrum Pomocy Pokrzywdzonym”	Piotr Mielniczyn
10.		Fundacja Pomost	Edward Szeliga
11.		Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu	Paweł Strózik (od 1 września 2020 r.) W okresie od 16 kwietnia 2015 r. do 31 sierpnia 2020 r. funkcję kierownika jednostki pełniła Ewa Stachura
12.	Delegatura NIK w Kielcach	Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. św. Rafała w Czerwonej Górze	Youssef Sleiman
13.		Stowarzyszenie „Hojne Serca” im. Św. Jana Pawła II	Elżbieta Misztal
14.	Delegatura NIK w Łodzi	Fundacja Wyszehradzka	Alan Pacuszka
15.		Stowarzyszenie Patria et Lex w Kutnie	Jolanta Pietrusiak (od 2 marca 2020 r.) W okresie od 11 marca 2018 r. do 2 marca 2020 r. funkcję kierownika jednostki pełnił Leszek Olesiński
16.		Fundacja Życie	Michał Owczarski
17.	Delegatura NIK w Opolu	Fundacja Ex Bono	Ryszard Markowski
18.		Uniwersytet Opolski	Marek Masnyk
19.	Delegatura NIK w Warszawie	Fundacja Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra	Janina Lisowska
20.		Fundacja Mamy i Taty	Marek Grabowski
21.		Fundacji Strażnik Pamięci	Paweł Lisicki

**NIK oceniła negatywnie działania Ministra Sprawiedliwości – Dysponenta Funduszu** w zakresie zapewnienia właściwych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, a także sposób wykorzystania będących w jego dyspozycji środków publicznych. W przypadku wszystkich pozostałych skontrolowanych jednostek, w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano **oceny ogólne kontrolowanej działalności w formie opisowej**.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

W uchwalonych w dniu **6 czerwca 1997 r.** ustawach: Kodeks karny i Kodeks karny wykonawczy, przyjęto mechanizm działania oparty na dwóch filarach, tj.:

Rys historyczny

- pomoc postpenitencjarną – realizowaną na gruncie przepisów kkw poprzez powołany w tym celu fundusz pomocy postpenitencjarnej;
- pomoc dla pokrzywdzonych przestępstwem – realizowaną na gruncie przepisów kk (art. 47 i 49) poprzez fakultatywną możliwość orzeczenia świadczenia pieniężnego na określony cel społeczny albo grzywny na określony cel społeczny związany z ochroną zdrowia albo ochroną środowiska. W wyniku nowelizacji ww. przepisów<sup>403</sup>, w okresie od **15 maja 2005 r. do 31 grudnia 2011 r.** rozwiązanie to obejmowało fakultatywne orzeczenie nawiązki albo świadczenia społecznego na rzecz **instytucji, stowarzyszenia, fundacji lub organizacji społecznej**, wpisanej do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, przy czym podstawowe zadanie lub statutowy cel tych podmiotów musiał pozostawać w bezpośrednim związku z przestępstwem (lub dobrem zagrożonym tym przestępstwem) popełnionym przez skazanego, a zasądzone środki miały być przeznaczone na realizację tego celu.

Z dniem **1 stycznia 2012 r.** powołany został **Fundusz Pomocy Poszkodowanym i Pomocy Postpenitencjarnej**<sup>404</sup>, w miejsce dotychczas funkcjonującego Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. **Wyłączona** została **możliwość zasądzenia** przez sądy powszechne świadczeń pieniężnych albo nawiązek **bezpośrednio na rzecz indywidualnych podmiotów** (instytucji, stowarzyszeń, itd.), wprowadzono natomiast możliwość ich zasądzenia na rzecz ww. Funduszu. Wdrażane rozwiązania zakładały utrzymanie rozdziału wpływów i wydatków na rzecz pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej. W aspekcie pomocy ofiarom przestępstw zakładano stworzenie ogólnokrajowego systemu pomocy ofiarom przestępstw – którego kluczowym elementem miało być „uruchomienie funkcji opiekuna ofiary – wolontariusza, który w miarę potrzeby będzie towarzyszył pokrzywdzonemu przestępstwem od momentu zgłoszenia przez niego faktu pokrzywdzenia i kontaktu z organami ścigania, aż do czasu, kiedy wsparcie to nie będzie już konieczne”, a także standaryzacja postępowania dla osób zajmujących się ofiarami przestępstw oraz prowadzenie potrzebnych szkoleń<sup>405</sup>. **Przyczyny zmiany przepisów** oparte były przede wszystkim na diagnozie dotychczasowych rozwiązań dotyczących dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi wskazującej, że **nie zapewniały**

<sup>403</sup> Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i ustawy Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 243, poz. 2426).

<sup>404</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227).

<sup>405</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy nr 1854 z 27 marca 2009 r. – druki Sejmove VI kadencji).

one w pełni realizacji **zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych**, a w szczególności zasady kontroli finansowej<sup>406</sup>. Do szczegółowych motywów wprowadzonych zmian należały:

- brak skutecznych mechanizmów weryfikacji organizacji, ujętych w wykazie podmiotów uprawnionych prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości – identyfikowane zjawisko zakładania takich podmiotów stricte dla potrzeb absorpcji środków finansowych z zasądzanych świadczeń i nawiązek, w tym natychmiastowe ponowne zakładanie, i zgłaszanie do ww. wykazu, organizacji wykreślonych z wykazu w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w wydatkowaniu uzyskanych środków finansowych;
- nieprawidłowy sposób wydatkowania środków publicznych przez podmioty, którym zasądzano świadczenia pieniężne i nawiązki („m.in. pokrywanie wydatków dotyczących działalności administracyjno-eksploatacyjnej podmiotu lub dokonywanie wydatków niemających związku z udzielaniem pomocy pokrzywdzonym, wypłatę wynagrodzenia dla zarządu z uzyskanych środków, czy nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej”), jak i realizacji obowiązku składania sprawozdań przez te podmioty;
- brak możliwości udzielenia kompleksowej i efektywnej pomocy pokrzywdzonym. Diagnozowano, że organizacje świadczące pomoc nie były w stanie realizować „żadnych poważniejszych działań w kierunku realizacji założonych celów”, na co wpływ miało rozdrobnienie kwot pieniężnych (zasądzanych na rzecz licznych podmiotów) i ich niesystematyczne wpłaty. Przy tym, dotychczasowe rozwiązania, w ocenie projektodawców, uniemożliwiały „stworzenie sieci podmiotów, które udzielałyby wszystkim pokrzywdzonym niezbędnej pomocy, oferowałyby im możliwość korzystania z „opiekuna ofiary”, a także zapewniały dostęp do porad, w szczególności prawnych oraz psychologicznych. System pomocy powinien obejmować cały kraj i umożliwiać korzystanie z niezbędnych świadczeń przez wszystkie ofiary przestępstwa, które tego potrzebują, ale postulat ten nie jest realizowany”;
- wdrożenie formuły przyznawania środków finansowych na rzecz organizacji sektora pozarządowego na podstawie umów – co motywowane było wynikami kontroli NIK dotyczącej Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej.

#### Ewolucja celów przeznaczenia środków Funduszu

Katalog celów przeznaczenia środków z Funduszu uregulowany został w art. 43 § 8 kkw, a dalsze uszczegółowienie zadań objętych finansowaniem ujęte zostało w przepisach wykonawczych wydanych przez Ministra Sprawiedliwości.

**W początkowym etapie** funkcjonowania Funduszu (od chwili powołania z dniem 1 stycznia 2012 r.) środki Funduszu przeznaczone były na realizację następujących celów: **pomoc osobom pokrzywdzonym** przestępstwem oraz **członkom ich rodzin** (w tym m.in. pomoc medyczną, psychologiczną, prawną, materialną) – udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora

<sup>406</sup> Op. cit.

finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku; **pomoc postpenitencjarną** dla osób pozbawionym wolności, zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członków ich rodzin – udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną lub przez określone jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych; działalność podejmowaną lub powierzoną przez dysponenta Funduszu, mającą na celu **wsparcie i rozwój systemu pomocy** osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej. W wyniku nowelizacji ww. przepisu<sup>407</sup>, w 2015 r. rozszerzony został katalog celów objętych finansowaniem z Funduszu o: pomoc udzielaną osobom najbliższym osób pokrzywdzonych oraz **pomoc prawną i psychologiczną świadkom i osobom im najbliższym**. W wyniku dalszych nowelizacji przepisu przeprowadzonych w 2017 r.<sup>408</sup> w wyniku, których art. 43 kkw uzyskał aktualne brzmienie, zakres celów realizowanych przez Fundusz uległ **istotnemu rozszerzeniu**. Wśród głównych celów działalności Funduszu (zwanego od tego czasu także: **Funduszem Sprawiedliwości**), wymieniono obok dotychczasowej pomocy poszkodowanym (i świadkom) oraz pomocy postpenitencjarnej, trzeci element w postaci **przeciwdziałania przestępczości**. Szczegółowe przeznaczenie środków **rozszerzone** zaś zostało o następujące elementy: **szkolenia dla organów** prowadzących postępowania karne i ich pracowników; realizację zadań ustawowych jednostek sektora finansów publicznych (dalej także: jednostki SFP) związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także **wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości** oraz **likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem**; finansowanie **alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów**, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych; **edukację** z zakresu przeciwdziałania przemocy i przestępczości w szczególności funkcjonariuszy Policji i pracowników jednostek oświatowych oraz ochrony zdrowia; działania podejmowane lub powierzane przez dysponenta Funduszu mające na celu wsparcie i rozwój **systemu pomocy** osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej **rozszerzone** zaś zostały o obszar **pomocy świadkom, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości** (wraz z rozszerzeniem otwartego katalogu szczególnych działań m.in. o **działania promujące ww. system**). Z kolei ograniczony został zakres wsparcia dla świadków i osób im najbliższych do pomocy psychologicznej (tj. wyłączenie pomocy prawnej). **Uzasadnienie motywów wprowadzenia tych zmian**<sup>409</sup>, nader skromne w stosunku do ich skali, sygnalizuje jedynie, na:

- potrzebę zwiększenia efektywności wydatkowania środków Funduszu, w tym w związku ze znacznym wzrostem jego przychodów. W ocenie wnioskodawców zwiększone środki finansowe pozwalają na rozszerzenie

<sup>407</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka.

<sup>408</sup> W szczególności ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>409</sup> Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491 z 12 kwietnia 2017 r. – Sejm VIII kadencji).

działania Funduszu na nowe obszary, tj. na realizację funkcji prewencyjnej, edukacyjnej i związanej z alternatywnymi metodami rozstrzygania sporów, które mają skutkować zapobieganiu przestępstwom, przy utrzymaniu finansowania dotychczasowych form pomocy;

- rozszerzenie możliwości udzielania wsparcia poszkodowanym przestępstwem na jednostki SFP miało w szczególności na celu „umożliwienie udzielania świadczeń określonego rodzaju przez jednostki publiczne w miejscach oddalonych od najbliższej organizacji pozarządowej, która wygrała konkurs”. Nadto, wskazano tu na zapewnienie „finansowania zadań związanych z zapobieganiem przestępczości, powstawaniem i wyposażaniem tzw. przyjaznych pokoi przesłuchań w jednostkach wymiaru sprawiedliwości oraz rozwinięcie systemu mediacji. Za szczególnie istotne należy uznać możliwość zapewnienia finansowania potrzeb związanych z tworzeniem, modernizacją oraz wyposażaniem tzw. „przyjaznych pokoi przesłuchań” w jednostkach organów ścigania i w sądach oraz wydzielenie w sądach pomieszczeń dla świadków, jak również odrębnych pomieszczeń dla pokrzywdzonych”;
- jako istotne oceniono także „możliwości przeciwdziałaniu przestępstwom poprzez dofinansowanie i zakup sprzętu specjalistycznego dla jednostek takich jak Policja, służba zdrowia itp.”, przy czym nie przedstawiono uzasadnienia identyfikowanych potrzeb;
- rezygnacja z oferowania pomocy prawnej dla świadków wynikała z oceny tej formy pomocy, jako „nieefektywnej i niedostosowanej do realiów postępowania karnego”;
- możliwość przeprowadzenia kampanii informacyjnych na temat Funduszu motywowano potrzebą rozpowszechnienia informacji o możliwości uzyskania pomocy i w konsekwencji zwiększenia liczby beneficjentów programu.

**Stan obecny** Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej (mogący także używać skrótu „Fundusz Sprawiedliwości”) ustanowiony w art. 43 kkw jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. **Fundusz ten ukierunkowany jest na trzy podstawowe obszary działań:**

- pomoc pokrzywdzonym i świadkom,
- pomoc postpenitencjarną,
- przeciwdziałanie przestępczości,

a działania te uzupełniane są zadaniami o charakterze systemowym mającymi na celu ich wsparcie i rozwój.

Przeznaczenie środków finansowych z Funduszu określone zostało w art. 43 § 8 kkw i znalazło uszczegółowienie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Szczegółowy **wykaz zadań** realizowanych ze środków finansowych Funduszu ujęty został w **dziale V** (rozdziały 1–3, §§ 36–43) rozporządzenia w sprawie Funduszu (pn. Szczegółowe zadania, na które przeznaczane

są środki Funduszu Sprawiedliwości) **w formie katalogu otwartego**. Opierając się na systematyce przepisów przyjętej w dziale V rozporządzenia, można wskazać na trzy grupy działań objętych finansowaniem z Funduszu.

**„Grupa 1”<sup>410</sup>: Działania na rzecz pomocy pokrzywdzonym i świadkom** (art. 43 § 8 pkt 1)–1a), oraz pkt 2a) kkw oraz §§ 36–38 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Pomoc **udzielana jest zarówno przez jednostki SFP**, jak również **przez jednostki niezaliczane do SFP** i nie działające w celu osiągnięcia korzyści, **na wniosek osób uprawnionych** do uzyskania pomocy zgłoszonych do ww. podmiotów, jak również **z własnej inicjatywy** podmiotów lub na **wniosek organu postępowania karnego**, po wyrażeniu zgody przez te osoby na przetwarzanie ich danych osobowych.

**„Grupa 2”:** **Działania z zakresu pomocy postpenitencjarnej** (art. 43 § 8 pkt 2) i pkt 3) kkw oraz §§ 39–41 rozporządzenia w sprawie Funduszu), tj. działania na rzecz osób pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osób im najbliższych. Wprawdzie w przepisach ustawy brak jest legalnej definicji pomocy postpenitencjarnej, jednak w ślad za poglądami wyrażanymi przez doktrynę, można przyjąć zasadniczo, że pomoc ta obejmuje działania na rzecz społecznej readaptacji skazanych, a w szczególności przeciwdziałanie powrotowi do przestępstwa (tj. działania objęte dyspozycją art. 41 kkw). Pomoc udzielana jest przez **ograniczony krąg podmiotów** zarówno **po stronie jednostek SFP** – tj. przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną, jak również **po stronie organizacji pozarządowych** – tj. podmioty określone w art. 38 § 1 kkw, a więc: stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, których celem działania jest realizacja zadań związanych z udziałem czynnika społecznego w wykonywaniu orzeczeń, pomoc w społecznej readaptacji skazanych i pomoc postpenitencjarna, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe, z wyłączeniem osób godnych zaufania. Pomocy tej udziela się na **wniosek** (osoby uprawnionej do jej uzyskania, prokuratora, obrońcy, pełnomocnika, przedstawiciela społecznego, o którym mowa w art. 42 § 1 kkw, tj. osoby godnej zaufania ustanowionej przez skazanego i działającej w jego interesie) zawierający uzasadnienie odnośnie zakresu i celu pomocy, lub **z urzędu**. Zgodnie z § 41 rozporządzenia w sprawie Funduszu pomoc ta udzielana jest na czas niezbędny do zrealizowania celów pomocy, co do zasady nieprzekraczający trzech miesięcy.

**„Grupa 3”:** **Pozostałe działania finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości**, tj.:

- działalność podejmowana lub powierzana przez dysponenta Funduszu, mająca na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy, o której mowa powyżej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości (tj. art. 43 § 8 pkt 4 kkw oraz § 42 rozporządzenia w sprawie Funduszu);
- realizacja zadań ustawowych jednostek SFP związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków

<sup>410</sup> Uwaga: Kategoria „Grupa” została przyjęta w tym opracowaniu dla potrzeb porządkowych, wyróżnienia takie nie jest określone natomiast w przepisach rozporządzenia MS.

pokrzywdzenia przestępstwem (tj. art. 43 § 8 pkt 1c) kkw oraz § 43 rozporządzenia w sprawie Funduszu) – działania realizowane wyłącznie przez jednostki SFP;

- pozostałe działania o charakterze prewencyjnym, edukacyjnym i związanym z alternatywnymi metodami rozstrzygania sporów (wymienione w art. 43 § 8 pkt 1b), 1 d) i 1 e) kkw) – dla których wprost nie określono w rozporządzeniu w sprawie Funduszu szczegółowego wyliczenia rodzajów działań je wdrażających.

Działania te podlegają realizacji zarówno przez jednostki SFP, jak i organizacje pozarządowe. Wyjątek stanowią zadania określone w art. 43 § 8 pkt 1c) i pkt 1e) kkw, których nie przypisano do realizacji przez organizacje pozarządowe.

**Finansowanie zadań Funduszu**, zgodnie z § 44 rozporządzenia w sprawie Funduszu **powiązane zostało ze źródłami jego przychodów** (określonymi w art. 43 § 7 kkw) w ten sposób, że:

- zadania z Grupy 1 – podlegają finansowaniu z przychodów pochodzących z orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych;
- zadania z Grupy 2 – podlegają finansowaniu z przychodów pochodzących z potrąceń z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanych oraz wykonania kar dyscyplinarnych obniżenia przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę,

a ponadto oba te zadania podlegają finansowaniu także z pozostałych źródeł przychodów Funduszu, tj. spadków, zapisów, darowizn oraz dotacji, zbiorów i innych źródeł;

- **zadania z Grupy 3 – podlegają finansowaniu ze wszystkich źródeł przychodów Funduszu.**

Przy tym odnotować należy, że zgodnie z § 47 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Funduszu, plan finansowy opracowuje się z uwzględnieniem wyodrębnienia na dwa obszary, tj. pomoc pokrzywdzonym i świadkom **łącznie z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości** oraz pomoc postpenitencjarną. Rozwiązania obowiązujące przed nowelizacją przepisów z 2017 r. (w tym na gruncie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>411</sup>) uwzględniały rozdział środków na pomoc poszkodowanym i pomoc postpenitencjarną.

Zasady przyznawania  
dofinansowania  
z Funduszu  
na realizację zadań

Rodzaj zadań podlegających finansowaniu, wysokość środków finansowych na ich realizację i warunki realizacji tych zadań, określane są przez Dysponenta Funduszu w formie **programów na realizację zadań**. Programy te mogą podlegać dalszym modyfikacjom (zmniejszenie wysokości środków finansowych lub zamknięcie programu) w przypadku uzyskania przychodów niższych, niż planowane. Programy i ich zmiany podlegają ogłoszeniu w BIP.

<sup>411</sup> Dz. U. poz. 1544 (akt uchylony z dniem 20 września 2017 r.).



Podstawową formą finansowania zadań przez Fundusz jest udzielanie **dotacji celowych** (§ 4 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Powierzenie realizacji zadania i udzielenie dotacji poprzedzone jest postępowaniem, którego forma uzależniona jest od rodzaju podmiotów ubiegających się o powierzenie realizacji zadania:

- w przypadku **jednostek SFP** – zasadą jest przeprowadzenie postępowania w drodze **naboru wniosków** (§§ 5–11 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Postępowanie rozpoczyna **ogłoszenie** przez dysponenta Funduszu naboru wniosków (ogłoszenie podlega zamieszczeniu w BIP). Ogłoszenie powinno zawierać m.in. określenie programu, w ramach którego ogłaszany jest nabór wniosków i rodzaju zadania, wysokości środków Funduszu przeznaczonych na jego realizację, warunki przekazania środków z Funduszu i ich wysokość. Na zasadach określonych w ogłoszeniu, uprawnione podmioty mogą zgłaszać wnioski w wyznaczonym terminie i miejscu. Podstawowe elementy składowe wniosków (w tym m.in. opis sposobu, terminu i kosztu realizacji zadania) i wymagane dokumenty (w tym potwierdzające status prawny wnioskodawcy) określone zostały w rozporządzeniu. **Weryfikacja wniosków** obejmuje spełnienie kryteriów formalnych oraz zgodność z programem i ogłoszeniem o naborze wniosków oraz celami Funduszu (Dysponent może powołać zespół do przeprowadzenia tego etapu postępowania). Zaakceptowany przez Dysponenta wniosek jest podstawą **zawarcia umowy** z wnioskodawcą. Umowa ta powinna obejmować w szczególności: powierzenie zadania, wysokość środków przyznanych na realizację zadania, terminy wykorzystania środków, terminy i sposób rozliczenia środków.

Jednocześnie w rozporządzeniu w sprawie Funduszu przewidziana została – w uzasadnionych przypadkach – **możliwość odstąpienia od powyższej procedury** i zawarcia umowy na powierzenie realizacji zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków (**§ 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu**).

- w przypadku jednostek **niezaliczanych do SFP** – w trybie **otwartego konkursu ofert** (art. 43 § 9 i 10 kkw oraz §§ 12–30 rozporządzenia w sprawie Funduszu). Postępowanie rozpoczyna, podobnie jak w przypadku naboru wniosków, ogłoszenie przez dysponenta o konkursie ofert (podlega ogłoszeniu w BIP, przy czym **termin na złożenie ofert** nie może być krótszy niż **siedem dni** od dnia zamieszczenia tego ogłoszenia w BIP). Konstrukcja oferty oparta jest o zdefiniowane w § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu elementy obligatoryjne i może być uzupełniona o dalsze elementy fakultatywne wymienione w ust. 3 ww. paragrafu. Przepisy rozporządzenia w sprawie Funduszu regulują także **wymaganą zawartość oferty** (§ 14), wskazując m.in. na zawarcie **informacji o wcześniejszej działalności podmiotu** składającego ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie, czy też o **posiadanych zasobach** rzeczowych oraz kadrowych i kompetencjach osób zapewniających wykonanie zadania, a także zakresie obowiązków tych osób. Podobnie określone zostały wymagane dokumenty dołączane do oferty, w tym m.in. w zależności od rodzaju zadania: wymagane zgody administracji więziennej albo kierownictwa Sądu, jednostki organizacyjnej prokura-

tury lub Policji na prowadzenie danej działalności na terenie danego sądu lub jednostki (patrz także art. 43 § 9a kkw). Mając na względzie dyspozycję art. 43 § 13 kkw, zgodnie z którym **pomocy z Funduszu nie przyznaje się w takim zakresie, w jakim została ona udzielona z innych źródeł**, należy zauważyć, że dodatkowymi wymogami (§ 14 ust. 6) objęto także oferentów, realizujących w okresie obowiązywania umowy inne świadczenia wobec pokrzywdzonych, świadków, pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów penitencjarnych (i ich najbliższych) zbieżnych ze świadczeniami wnioskowanymi z Funduszu.

Przeprowadzenie konkursu i wybór najkorzystniejszych ofert dokonywane jest przez **komisję konkursową** (składającą się z co najmniej trzech osób, niepodlegających wyłączeniu z przyczyn określonych w § 18 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu) powołaną przez dysponenta Funduszu. W celu oceny ofert, dysponent może posługiwać się także ekspertami zewnętrznymi.

Przebieg **postępowania konkursowego**: krok pierwszy (siedem dni od dnia upływu terminu na składanie ofert) polega na sprawdzeniu terminowości złożenia ofert i ogłoszeniu w BIP liczby złożonych ofert, nazw oferentów i daty złożenia oferty; drugi krok to ocena ofert (termin 30 dni od dnia zamieszczenia ww. ogłoszenia o liczbie złożonych ofert), ocena ta przebiega dwuetapowo, tj. **ocena formalna** i odrzucenie ofert niepodlegających uzupełnieniu, lub których braków nie uzupełniono w terminie, następnie dokonanie **oceny ofert pod względem merytorycznym**. Każda oferta podlega ocenie przez dwóch członków komisji konkursowej zgodnie z kryteriami oceny ofert określonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie. Przy tym zauważyć należy, że **kryteria oceny ofert** zdefiniowane zostały w § 27 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu (możliwość określenia dodatkowych, fakultatywnych kryteriów określono w ust. 2 ww. paragrafu) i obejmują: **właściwości oferenta** w zakresie możliwości realizacji zadania (doświadczenie, zasoby rzeczowe i kadrowe), **jakość oferty**, **koszty realizacji** zadania. Łączna ocena punktowa podlega przekazaniu do protokołu zbiorczego (dopuszczenie do podziału dotacji wyłącznie dla ofert, które uzyskały wynik co najmniej 50% maksymalnej punktacji). Z przebiegu konkursu sporządzany jest przez Przewodniczącego komisji konkursowej **protokół z przebiegu konkursu ofert**. Dysponent niezwłocznie podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji i zamieszcza **ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w BIP**. Z podmiotami, którym przyznano dotacje, Dysponent niezwłocznie zawiera **umowy** (patrz także art. 43 § 10 kkw).

#### Wykorzystanie i rozliczanie dotacji

Jednostki niezaliczane do SFP, z którymi zawarto umowy o finansowanie z Funduszu obowiązane są do prowadzenia **wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków** i dokonywanych z tych środków wydatków oraz posiadania **odrębnego rachunku bankowego przeznaczonego tylko do obsługi tych środków** (art. 43 § 11 kkw). Zgodnie zaś z § 31 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Funduszu wskazuje się ogólną regułę gromadzenia, wydatkowania i rozliczania środków otrzymanych z Funduszu wyłącznie za pośrednictwem odrębnego rachunku bankowego.

Podmioty, które otrzymały dotacje obowiązane są do sporządzania i przekazywania dysponentowi Funduszu **kwartalnych informacji** dotyczących wykorzystania tych środków oraz **rozliczenia dotacji** w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie do 15 dni od zakończenia realizacji zadania (art. 43 § 12 kkw, § 34 rozporządzenia MS). Zgodnie z § 33 rozporządzenia w sprawie Funduszu, rozliczenie realizacji zadania dokonuje się na podstawie poniesionych kosztów. **Na podstawie art. 152 ust. 2 ufp**, zatwierdzenie przez dysponenta rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, **powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia**. W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, o którym mowa w ust. 2, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent, określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

**Zgodnie z art. 43 § 14 kkw, dysponent Funduszu obowiązany jest także do kontroli prawidłowości (pod względem racjonalności i legalności) wydatkowania dotacji otrzymanych z Funduszu** (zasady prowadzenia tej kontroli określa § 35 rozporządzenia MS).

Przepisy kkw i rozporządzenia w sprawie Funduszu określają także mechanizmy **weryfikacji i kontroli wydatkowania dotacji** otrzymanych z Funduszu (art. 43 § 14–18 kkw, § 35 rozporządzenia w sprawie Funduszu). W przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych. Stwierdzenie wykorzystania przez dany podmiot środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem skutkuje m.in. czasowym ograniczeniem dostępu tego podmiotu do udziału w otwartym konkursie ofert (art. 43 § 15a i 15b kkw).

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej Funduszu określone zostały w dziale VI rozporządzenia w sprawie Funduszu (§§ 44–52), określając:

- prowadzenie obsługi finansowej Funduszu przez: jednostki organizacyjne sądów powszechnych, Służby Więziennej, jednostki budżetowe posiadające na zaopatrzeniu sądy wojskowe oraz Ministerstwo Sprawiedliwości;
- wymogi dotyczące opracowania planu finansowego Funduszu (§§ 47–48), w tym zasadę planowania **kosztów obsługi finansowej** Funduszu na poziomie nie przekraczającym **2,5%** planowanych przychodów (zgodnie z art. 43 § 18a kkw, koszty Funduszu pokrywane są ze środków tego Funduszu);
- sprawozdawczość w zakresie wykonania planu finansowego i w zakresie operacji finansowych Funduszu, opartą na rozwiązaniach przyjętych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 41 ust. 2 i ust. 5 ufp z zastrzeżeniem uregulowań odrębnych ujętych w rozporządzeniu w sprawie Funduszu.

Gospodarka finansowa Funduszu

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.).
2. Ustawa z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
4. Ustawa 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
8. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21).
9. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2094, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2020 r. poz. 1430, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945)
15. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683).
16. Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. poz. 1544), uchylone z dniem 20 września 2017 r.
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492), wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.).

## ZAŁĄCZNIKI

19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1317).
20. Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020” (M.P. poz. 167), wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.
21. Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020” (M.P. poz. 1069), wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.
22. Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020 (M.P. poz. 445), wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sprawiedliwości
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

BM-VI.0910.5.2020

Warszawa, dnia 17 sierpnia 2021 r.

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

stosownie do dyspozycji art. 64 ust. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> przedstawiam stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Sprawiedliwość*.

**Dysponent Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Dysponent) nie zgadza się z oceną Najwyższej Izby Kontroli zawartą w Informacji o wynikach kontroli.** Wszelkie działania Dysponenta odbywały się na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa, czemu NIK nie zaprzecza, a także, wbrew twierdzeniu NIK, zgodnie z zasadami celowości, rzetelności i przejrzystości. Dysponent Funduszu Sprawiedliwości działał w ramach przyznanych mu ustawowo kompetencji, opierając się na regulacjach wyznaczających cele funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości (dalej: Fundusz) i jego ramy.

Szczególne zastrzeżenia Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości budzi sama treść Informacji o wynikach kontroli, prezentująca w wielu miejscach nieprawidłowe dane, wnioski nieoparte faktami, stanowiska wykraczające poza kompetencje NIK – określone przepisami prawa, oraz insynuacje zdarzeń, które w rzeczywistości nie miały miejsca. Przypadki takich sytuacji zostaną opisane w wyjaśnieniach szczegółowych. Dla zilustrowania zakresu błędów

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

zawartych w Informacji o wynikach kontroli warto przytoczyć kilka szczególnie rażących przykładów nierzetelności stanowisk NIK.

Przede wszystkim Najwyższa Izba Kontroli błędnie prezentuje faktyczną wartość środków Funduszu Sprawiedliwości, przeznaczonych na pomoc ofiarom przestępstw, umniejszając ją ponad dwukrotnie. Faktyczna kwota dotacji przyznana ze środków Funduszu na zadania związane z pomocą osobom pokrzywdzonym w okresie od 2018 do 2020 roku to ponad 486 mln zł, a nie jak w wskazał NIK - 228,5 mln zł. Dysponent Funduszu Sprawiedliwości nie zna powodów, dla których NIK pominął w Informacji przekazanie ponad 250 mln zł na zadania związane z pomocą osobom pokrzywdzonym.

Innym zarzutem NIK, stojącym w sprzeczności ze stanem faktycznym, jest stwierdzenie, że skoro Fundacja A Kogo? Ewy Błaszcyk otrzymała środki na wybudowanie kliniki Budzik dla dorosłych, to po jej wybudowaniu nie będzie tam leczyć ofiar przestępstw, bo środki zostały przekazane na cel związany z budową kliniki, a nie na leczenie. W rzeczywistości umowa zawarta między Fundacją a Funduszem wprost zobowiązuje Fundację A Kogo? Ewy Błaszcyk do leczenia osób w śpiączce po wybudowaniu kliniki.

Najwyższa Izba Kontroli w wielu miejscach w Informacji o wynikach kontroli kwestionuje jeden z trzech celów Funduszu Sprawiedliwości – przeciwdziałanie przyczynom przestępczości – mimo że obowiązuje on, zgodnie z przepisami prawa, już od czterech lat. Tym samym NIK wchodzi w kompetencje Sejmu i Senatu, który tak właśnie ukształtował przepisy ustawowe – Kodeksu karnego wykonawczego.

NIK podważa też sens wyposażenia ze środków Funduszu ochotniczych straży pożarnych w całej Polsce w profesjonalny sprzęt do ratowania zdrowia i życia ofiar wypadków, będących w świetle prawa przestępstwami drogowymi. NIK stwierdza, że „działania z wypadkami drogowymi stanowiły mniej niż 10% ogółu interwencji OSP”. Tymczasem w innym raporcie dotyczącym Funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego ten sam NIK wyliczył, że takich interwencji jest ponad 50 procent.

NIK zarzuca też kierownictwu Ministerstwa Sprawiedliwości, że nie starało się zwiększyć zatrudnienia do odpowiedniej obsługi Funduszu Sprawiedliwości. W rzeczywistości Dysponent co roku zabiegał o środki na wynagrodzenia dla dodatkowych pracowników obsługujących Fundusz. Przykładowo, żeby wypracować takie rozwiązanie Wiceminister Sprawiedliwości spotkał się w dniu 18 lipca 2019 roku z Ministrem Finansów, którym był



wówczas Pan Marian Banaś. Dysponent podkreśla przy tym, że ostatecznie taką możliwość zablokował w 2019 r. ówczesny Minister Finansów, który teraz, już jako prezes NIK, czyni z tego zarzut.

NIK wskazuje również na konflikt interesów w działaniach podmiotów pozyskujących środki z Funduszu na pomoc pokrzywdzonym. Jako przykład podaje udzielenie pomocy ofierze przestępstwa, która jest jednocześnie pracownicą Ośrodka Pomocy Pokrzywdzonym. Kobieta została ciężko pobita i trafiła do szpitala. Skorzystała później z pomocy ośrodka przy sporządzeniu pozwu sądowego. W opinii Dysponenta podejście zaprezentowane przez NIK byłoby nierównym traktowaniem ofiar i działaniem wbrew prawu - pomoc w ramach Funduszu Sprawiedliwości przysługuje bowiem każdemu człowiekowi, niezależnie od miejsca zatrudnienia, pochodzenia, płci, stanu majątkowego itp.

Wreszcie rażąco jest przykład zawarcia w Informacji o wynikach kontroli informacji o rzekomym istnieniu „mechanizmów korupcyjnych” – opierając się na nieprawdziwych przesłankach, bez precyzyjnego zdefiniowania owych mechanizmów, czy nawet opisu, czym są i na czym konkretnie miałyby polegać w przypadku Funduszu Sprawiedliwości. W ocenie Dysponenta posłużenie się tak ogólnikowym stwierdzeniem w kontekście przedmiotowych ustaleń pokontrolnych jest nadużyciem obliczonym wyłącznie na uzyskanie efektu medialnego.

Nie jest zatem możliwe przyjęcie domniemania rzetelności przeprowadzonej kontroli w sytuacji, gdy tak wiele twierdzeń zaprezentowanych w Informacji o wynikach kontroli nie znajduje odbicia w rzeczywistości lub jest niepowiązaną przyczynowo skutkowo interpretacją autorów tego dokumentu. Trzeba jednak podkreślić, że mimo sprzeczności zaprezentowanych przez NIK informacji i błędnych interpretacji przepisów prawa zawartych w opinii NIK, Fundusz Sprawiedliwości zawsze kieruje się przepisami prawa oraz zasadami słuszności i sprawiedliwości, które są kluczowymi dyrektywami interpretacyjnymi.

**Szczegółowe odniesienie do kluczowych zarzutów**

Dysponent Funduszu już w poprzednim piśmie, z 4 czerwca br. (BM-VI.0910.5.2020), liczącym 100 stron odniósł się do każdego z postawionych zarzutów, przedstawiając wyczerpujące merytoryczne wyjaśnienia, które w pełni podtrzymuje. Dlatego niniejsze pismo zawiera stanowisko Dysponenta do najbardziej rażących niezgodności wskazanych w Informacji o kontroli.

Ponadto uprzejmie informuję, że Dysponent Funduszu pismem z 16 sierpnia br. Poinformował Prezesa NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, mając na względzie fakt, że Informacja o wynikach kontroli i zawarte w niej wnioski w sprawie usunięcia rzekomych nieprawidłowości stanowią opinię NIK, a ich charakter prawny nie zobowiązuje kierownika jednostki do wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, lecz jedynie do poinformowania Izby w określonym terminie o sposobie wykorzystania wniosków, co wynika z art. 62 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

**Przeciwdziałanie przyczynom przestępczości**

Najwięcej zarzutów w Informacji o wynikach kontroli NIK formułuje w zakresie jednego z podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości, jaki jest przeciwdziałanie przyczynom przestępczości. Należy jeszcze raz podkreślić, że obok pomocy pokrzywdzonym przestępstwem i pomocy postpenitencjarnej, jest to trzeci z podstawowych celów Funduszu Sprawiedliwości. Najwyższa Izba Kontroli nie może nieustannie kwestionować tego celu Funduszu, gdyż wynika on z obowiązującego prawa, którego NIK również jest zobowiązany przestrzegać.

Dalej NIK przeczy sam sobie, wskazując: „W związku z brakiem zdefiniowania tego terminu (...) Dysponent finansował działania niezwiązane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości (...)”. Skoro zdaniem NIK termin przeciwdziałanie przyczynom przestępczości nie jest zdefiniowany – na jakiej podstawie NIK może ocenić, że jakiegokolwiek działania są niezwiązane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości? Powstaje pytanie, czy najwyższa Izba Kontroli jest właściwym kompetencyjnym organem do oceny tego faktu. Jeśli nie, gdyż kompetencje ustawowe w tym zakresie posiada Dysponent Funduszu Sprawiedliwości, nie jest jasne, dlaczego NIK kwestionuje ustawowe uprawnienia Dysponenta do oceny, które działania w najlepszy sposób przyczyniają się do przeciwdziałania przyczynom przestępczości – biorąc również pod uwagę uprawnienie

Ministra Sprawiedliwości do kształtowania polityki Rządu w tym zakresie, wynikające z przyznanego mu mandatu w demokratycznym systemie sprawowania władzy.

NIK nie może w sposób dyskrecyjny i arbitralny decydować, które działania mają charakter prewencyjny. Dysponent podejmując decyzje o przyznaniu środków o charakterze prewencyjnym, każdorazowo opiera się na obiektywnych i racjonalnych przesłankach, ujętych w ofertach konkursowych.

Skoro NIK nie posiada ani uprawnień wynikających z przepisów prawa, ani właściwej definicji, nie może decydować, które działania są przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości. Zatem stanowisko NIK, że Dysponent w sposób niecelowy, a tym samym nierzetelny wydatkował środki na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości nie może się obronić.

Tym samym, Dysponent Funduszu Sprawiedliwości w całości odrzuca ten zarzut, ze względu na brak uprawnień NIK do decydowania jakie działania stanowią przeciwdziałanie przyczynom przestępczości.

Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała celowość i gospodarność udzielenia dotacji, w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości, takim organizacjom jak: Fundacja Mamy i Taty, Fundacji Życie i Fundacji Czyste Serca. Zarzut jest bezzasadny, ponieważ, każda z tych organizacji realizowała zadania z zakresu przeciwdziałania przyczynom przestępczości.

Zakwestionowano dofinansowanie dwóch projektów realizowanych przez Fundację Mamy i Taty, wskazując w pierwszym przypadku, że Fundacja nie wykazała, iż efekty planowanej kampanii informacyjnej odnosiły się do przeciwdziałania przyczynom przestępczości, a w przypadku drugiego projektu, iż tematyka projektu nie realizowała celu konkursu ofert, którym było wyłonienie podmiotów zapewniających wsparcie eksperckie, analityczne i monitoring sieci przeciwdziałania przyczynom przestępczości, pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej. Trzeba jednak zauważyć, że czynniki które prowadzą do działań przestępczych znaleźć można m.in. w rozpadzie więzi nieformalnych a także wśród rodzin, które można określić jako dysfunkcyjne, czyli takie, które nie zapewniają przetrwania i prawidłowego rozwoju i nie zaspokajają potrzeb emocjonalnych swoich członków, w tym potrzeb związanych z nauką zachowań społecznych. Tym wyzwaniom odpowiadają projekty realizowane przez Fundację Mamy i Taty, a określenie ich jako niezgodnych z obszarem

przeciwdziałania przestępczości jest próbą deprecjonowania działań Dysponenta Funduszu w tym znaczącym obszarze, jakim jest wsparcie rodziny jako naturalnego środowiska kształtowania postaw i zapobiegania deprawacji.

Z kolei przyznanie dotacji celowej na realizację zadań określonych w ofercie Fundacji Życie określono jako wydatkowanie środków publicznych z naruszeniem zasad wskazanych w ustawie o finansach publicznych, argumentując że zaproponowane przez Fundację działania nie mają związku z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości, z czym dysponent Funduszu Sprawiedliwości całkowicie się nie zgadza. Oferta przedstawiona przez Fundację Życie wpisała się w założenia konkursowe, a przedstawione zadania były zbieżne z przedmiotem konkursu. Oferent założył realizację tego celu, poprzez edukację osób i budowę społeczeństwa obywatelskiego za pomocą działań o charakterze edukacyjno-szkoleniowym, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu poziomu wiedzy oraz rozwoju kompetencji i umiejętności w zakresie działalności społecznej. Należy wskazać, że jedną ze wskazanych wyżej strategii jest: prewencja zorientowana na społeczność, którą zdefiniowano jako wszelkiego rodzaju działania, mające na celu zmianę społecznych czynników przyczyniających się do popełniania przestępstw. Określono, że przykładem takich projektów może być wzmocnienie społeczności lokalnych, działania kulturalne, sportowe i oświatowe, a także rozwiązywanie problemów społecznych i socjalnych, dlatego Członkowie Komisji Konkursowej pozytywnie ocenili ten projekt.

W wątpliwość poddano również przyznanie dotacji celowej na realizację zadań określonych w ofercie Fundacji Czyste Serca argumentując, że zaproponowane przez Fundację działania nie mają związku z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości. Wskazano również, że nieokreślenie w przepisach dotyczących Funduszu definicji przeciwdziałania może oznaczać finansowanie z jego środków nieograniczoną kategorię zadań. Ustawa kodeks karny wykonawczy oraz rozporządzenie nie definiują pojęcia przeciwdziałania przyczynom przestępczości, wskazując jednak na szereg zadań, które mogą być podejmowane lub powierzane przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości w tym obszarze. Odnosząc się do zarzutów dotyczących niezgodności oferty z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości należy wskazać, że zgodnie z treścią zawartej umowy oferent podczas realizacji zadania skupił działania wokół przeciwdziałania czterem zagrożeniom:

- Zażywanie środków psychoaktywnych,
- Stosowanie przemocy,

- Przepępczość,
- Przedwczesna inicjacja seksualna.

Wśród przyczyn przepępczości wyróżnia się czynniki biologiczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne. Czynniki te wskazują na źródła, uwarunkowania i motywy działań przepępczych. Do czynników kryminogennych zalicza się m. in.: cechy osobiste sprawcy, alkoholizm, wadliwe działania systemu oświatowego i wychowawczego, rozpad więzi nieformalnych, niesprawiedliwości i konflikty społeczne, ubóstwo czy rodziny dysfunkcjonalne. Biorąc pod uwagę powyższe działania prewencyjne prowadzące do wyeliminowania zachowań przepępczych, które w ramach projektu realizowała Fundacja Czyste Serca, wpisują się one w definicję przeciwdziałania przyczynom przepępczości. Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała również ten projekt, wskazując, że wpisuje się on w obszar działalności innych organów publicznych, tj. w cele operacyjne Narodowego programu Zdrowia na lata 2016 – 2020 (NPZ) oraz z zadania ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Wyjaśnić należy, że Narodowy Program Zdrowia nie odwołuje się w swoich założeniach do profilaktyki przepępczości, ale jest dokumentem strategicznym dla zdrowia publicznego. Celem NPZ jest wydłużenie życia Polaków, poprawa jakości ich życia związanej ze zdrowiem oraz ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu. Ponadto należy wskazać, że celem NPZ jest:

- Poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństwa,
- Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi,
- Profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa,
- Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki,
- Promocja zdrowego i aktywnego starzenia się,
- Poprawa zdrowia prokreacyjnego.

Mając na uwadze powyższe, działania komisji konkursowych Dysponent Funduszu ocenił jako prawidłowe, zgodne z celami, do których Fundusz Sprawiedliwości został stworzony i dokonywane w granicach prawa.

**W przypadkach organizacji pozarządowych, które otrzymują środki wyłącznie w ramach konkursów ofert, Najwyższa Izba Kontroli zdaje się kwestionować oceny dokonane przez niezależne komisje konkursowe, oczekując od Dysponenta wykreślenia kwestionowanych dotacji dla wybranych podmiotów z puli przyznanych środków. Bo tylko w taki sposób Dysponent mógłby osiągnąć efekt oczekiwany przez NIK. Dysponent nie podziela jednak opinii NIK, co do zasadności zakwalifikowania środków i zgadza się z opinią komisji konkursowej w kwestionowanych przez NIK przypadkach. Jednocześnie podziela implicite wyrażoną opinię NIK, że w sytuacji błędu komisji konkursowej ma uprawnienia do jego naprawienia. A może to nastąpić w trybie § 22 ust. 2 rozporządzenia – to znaczy poprzez odmowę przyznania dotacji. Z zaskoczeniem należy przyjąć jednak fakt, że w innym miejscu Informacji o wynikach kontroli NIK kwestionuje tę kompetencję Dysponenta, popadając w ten sposób w jawną sprzeczność.**

Z kolei zarzut NIK dotyczący ogólnego charakteru większości zbadanych kampanii, dotyczących przeciwdziałania przyczynom przestępczości jest zupełnie niezrozumiały. Nie ma żadnych regulacji zabraniających ogólnych kampanii w tym zakresie, niemniej Dysponent podejmując decyzję kieruje się weryfikowalną wiedzą w tym zakresie. Ocena NIK jest jedną z opinii, której Dysponent nie podziela. Ze środków Funduszu Sprawiedliwości realizowanych jest wiele działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb osób pokrzywdzonych w wyniku przestępstw, pomocy w readaptacji skazanych i przeciwdziałania przyczynom przestępczości. W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości, Dysponent Funduszu Sprawiedliwości wspiera realizację działań organizacji pozarządowych, wpisującą się w profilaktykę przestępczości, poprzez oddziaływanie na społeczeństwo, w tym na potencjalnych sprawców oraz osoby pokrzywdzone przestępstwem. Przeciwdziałanie przyczynom przestępczości jest równoznaczne z zapobieganiem przestępczości i należy przez to rozumieć „przewidywanie, rozpoznanie i ocenę ryzyka przestępstwa oraz podejmowanie działań w celu jego usunięcia lub zmniejszenia”. Na pojęcie przeciwdziałania przyczynom przestępczości składa się zarówno: zapobieganie, profilaktyka jak i prewencja, o czym należy bezwzględnie pamiętać. Nie sposób analizować projektów realizowanych w ramach obszaru przeciwdziałania przyczynom przestępczości bez zrozumienia specyfiki tematu, z jakimi się ona wiąże.

Realizowane działania mogą być zróżnicowane. Jeżeli chodzi o cel i sposób ich osiągnięcia, najczęściej wpisują się natomiast w profilaktykę ogólną, opartą na promocji pozytywnych wzorców społecznych i moralnych, poprzez działania wychowawcze i informacyjne, zwykle o doraźnym charakterze. Dodatkowo Dysponent Funduszu powierza do realizacji zadania i finansuje projekty, które w ocenie organizacji pozarządowych są optymalną odpowiedzią na zidentyfikowane przez nie obszary problemowe.

NIK zakwestionował, udzielenie dotacji na zadania realizowane przez Fundację Wyszehradzką, argumentując że tematyka konferencji znacząco odbiega od zagadnień związanych z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości. Podczas oceny oferty, złożonej w ramach ogłoszenia konkursowego, komisja konkursowa zidentyfikowała działania związane z przeciwdziałaniem przyczynom przestępczości. Działania podejmowane przez fundację były zgodne z jej celami statutowymi oraz ogłoszeniem konkursowym, a także ofertą zaakceptowaną przez Dysponenta.

Zakwestionowano również przyznanie dotacji celowej na realizację zadań określonych w ofercie Fundacji Strażnik Pamięci argumentując, że Fundacja w ofercie zaplanowała zapobieganie przyczynom przestępstwa znieważania Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej, czyli przestępstwa, które występuje incydentalnie oraz tym, że cel przedstawiony przez Fundację był niezgodny z koncepcją SMART. Należy podkreślić, że incydentalność formalnego stwierdzenia przez organy ochrony prawnej zaistnienia przestępstwa lub jego uzasadnionego podejrzenia nie świadczy o jego braku. Oferta wpisywała się w cel konkursu, a przedstawione zadania były zbieżne z przedmiotem konkursu. Złożona oferta została oceniona przez dwóch członków komisji, a otrzymując wystarczającą liczbę punktów została skierowana do dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Niezgodność celu z koncepcją SMART nie powoduje odrzucenia danej oferty, ponieważ ocena merytoryczna jest składową oceny doświadczenia podmiotu, zasobu kadrowego, rzeczowego i lokalowego, jak również jakości oferty oraz zasadności kosztorysu.

Dodatkowo należy podkreślić, że **dwa powyższe przypadki, znów są analogiczną sytuacją, gdy NIK kwestionuje ocenę niezależnej komisji konkursowej i oczekuje zmiany od Dysponenta decyzji tej komisji.**

NIK stoi na stanowisku, że obszarem aktywności FS, którego efekty były w najmniejszym stopniu możliwe do wykorzystania było zapobieganie przestępczości. Dysponent na

podstawie obowiązujących przepisów prawa nie ma dodatkowego obowiązku oceny efektywności realizowanych zadań, co jednak nie świadczy o braku badania efektywności zadań przez Dysponenta. Powyższe uproszczenie może prowadzić do sformułowania błędnej opinii dotyczącej ewaluacji przeprowadzanej przez Dysponenta Funduszu. Każdy projekt posiada zindywidualizowane i dostosowane do konkretnego tematu rezultaty i produkty, które podlegają odrębnej ocenie osoby weryfikującej sprawozdania oraz akceptacji Dysponenta Funduszu.

Ponadto, niezależnie od powyższego, dostrzegając potrzebę wzmocnienia funkcjonującego obecnie mechanizmu, Dysponent podjął decyzję w zakresie nałożenia na podmioty realizujące zadania ze środków Funduszu Sprawiedliwości obowiązku przeprowadzenia zewnętrznej ewaluacji na koniec każdego roku realizacji zadania. Przeprowadzenie ewaluacji będzie miało na celu weryfikację, czy realizowane zadanie odpowiada na zdiagnozowane potrzeby oraz czy podmiot osiąga zaplanowane w projekcie cele, rezultaty i produkty. Ewaluacja zadania dostarczy także wnioski, które mogą być wykorzystane przy realizacji zadania w kolejnych latach lub podobnych projektów w przyszłości (dotyczy ewaluacji przeprowadzonej w ostatnim roku realizacji zadania).

NIK przedstawia nieprawdziwy w ocenie Dysponenta zarzut, że dysponent nie przedstawił danych potwierdzających zweryfikowanie rezultatów projektów. W obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości Dysponent Funduszu przyjął rozbudowany model ewaluacji realizacji zadań pozwalający na bieżące monitorowanie wskaźników w okresach kwartalnych i półrocznych, a dodatkowo uwzględnił także specyfikę projektów profilaktycznych, które w dużej mierze dostarczają wielu produktów w postaci materiałów reklamowych, spotów, publikacji itp. W związku z powyższym oprócz podstawowego narzędzia pozwalającego na pełną ewaluację zadań tj. półrocznych sprawozdań finansowo-merytorycznych oraz informacji kwartalnych, Dysponent Funduszu weryfikuje oraz gromadzi produkty powstałe w ramach dotowanych projektów. Może je też wykorzystywać ze względu na posiadane prawa autorskie. Za ich dystrybucję, co do zasady, odpowiedzialni są Wykonawcy umów. Każdy projekt posiada zindywidualizowane i dostosowane do konkretnego tematu rezultaty i produkty i każde z nich podlegają odrębnej ocenie osoby weryfikującej sprawozdania oraz akceptacji Dysponenta Funduszu. Może też podlegać kontroli na miejscu dokonywanej przez Dysponenta Funduszu.



### **Projekty naukowo-badawcze**

Zakwestionowanie realizacji projektów naukowo-badawczych w ramach Funduszu Sprawiedliwości jest szczególnie niezrozumiałe, biorąc pod uwagę oczekiwania NIK odnośnie właściwego planowania zadań Funduszu oraz przedstawiania uzasadnień merytorycznych potrzeby realizacji określonych zadań. **Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny przeczy sama sobie, z jednej strony kwestionując potrzebę prowadzenia projektów naukowo-badawczych w tym obszarze, z drugiej strony wymagając podbudowy merytorycznej zleczanych przez Fundusz działań na przykład w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości.**

Badania naukowe realizowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości bezsprzecznie wyczerpują przesłanki określone wg definicji legalnej z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, powszechnie akceptowalnej dla projektów tego typu realizowanych w ramach różnych dziedzin życia społecznego, zgodnie z którą: “badania naukowe są działalnością obejmującą: badania podstawowe rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne mające przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne; badania aplikacyjne rozumiane jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń; prace rozwojowe są działalnością obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, w tym w zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług, z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń”.

Każdy z wniosków/każda z fiszek, będąca przedmiotem oceny w procesie rekomendacji do przyznania bądź nieprzyznania dofinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości, poparta była i jest wskazaniem w nich jako zespołów projektowych/osób zaangażowanych w projekt autorytetów naukowych w dziedzinach, których projekty dotyczą. Oceniane przez organ kontrolujący projekty dotyczyły, w większości, kwestii ugruntowanych w obszarze prawa karnego i prawa publicznego. Rzetelnej oceny pracy empirycznej lub teoretycznej mającej przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów może bowiem dokonać w pełni skutecznie praktyk z danej dziedziny

prawa, posiadający wiedzę dotyczącą praktycznego zastosowania konstruktów naukowo-badawczych powstających na gruncie naukowo-teoretycznym. **Projekty naukowo-badawcze miały i mają za zadanie wzmocnienie systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości oraz optymalizację rozwiązań już funkcjonujących w ramach istniejących regulacji prawnych.**

Dodatkowo należy podkreślić, że Dysponent Funduszu był zobowiązany przez ustawodawcę do podjęcia projektów naukowo badawczych, w związku ze zmianą przepisów Kodeksu karnego wykonawczego w 2016 roku i wprowadzeniu tego działania w ramach realizacji celów Funduszu Sprawiedliwości, w tym w szczególności w obszarze nowego celu w postaci przeciwdziałania przestępczości i jej przyczynom, wprowadzonego przez ustawodawcę również wspomnianą nowelizacją. **Gdyby Dysponent Funduszu nie zrealizował tego działania, zapewne spotkałby się z zarzutem NIK o braku aktywności w tym obszarze.**

Naturalne jest zatem, że Dysponent nową działalność Funduszu rozpoczął od zlecenia badań naukowych w obszarach swojej właściwości.

Wszystkie podejmowane przez Dysponenta Funduszu działania w ramach przyznawania dotacji na projekty naukowo-badawcze realizowane przez jednostki sektora finansów publicznych, w trybie określonym w § 11 Rozporządzenia, były zgodne z przepisami obowiązującego prawa. Organ kontrolny, nie ma podstaw do kwestionowania prawidłowości oceny wniosków dot. projektów naukowo-badawczych objętych kontrolą.

Do Dysponenta wpłynęły m.in. wnioski Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w przedmiocie realizacji badań naukowo-badawczych. Na możliwość powierzenia powyższych zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości, oprócz unormowań legislacyjnych, wskazanych wprost w treści obowiązujących przepisów prawa wskazywała także opinia eksperta z zakresu penitencjarystyki. W treści opinii wskazano, m.in. że: „jednostka redakcyjna tekstu prawnego określa obowiązek wydatkowania środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej na działalność badawczo-rozwojową podejmowaną przez Ministra Sprawiedliwości lub przez inny podmiot, któremu Minister Sprawiedliwości powierzył wykonywanie takiej działalności, ukierunkowanej na wzmocnienie i rozwój systemu w następujących obszarach: pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom,

pomocy postpenitencjarnej, oraz przeciwdziałania przyczynom przestępczości”. Jak wynika z kolei z treści opinii eksperta z zakresu prawa administracyjnego: „możliwość zawarcia umowy jest uzależniona od oceny Dysponenta okoliczności występujących w danym stanie faktycznym jako uzasadniające zawarcie umowy w trybie szczególnym określonym § 11 Rozporządzenia”.

W protokole weryfikacji wniosków o dotację celową z Funduszu Sprawiedliwości odniesiono się zarówno do kwestii formalnych wnioskodawcy, jak i samego wniosku a także jego przedmiotu pod kątem zgodności z zaplanowanymi celami Funduszu. W protokole wskazano zaplanowane działania a następnie dokonano ich oceny w świetle uwarunkowań wskazanych w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Jako przykładowe należy wskazać sformułowania zawarte w protokole oceny wniosku Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie DSRiN-V-7211-1025/18, że w powyższym przypadku: „możliwe jest zastosowanie przepisu § 11 rozporządzenia, zgodnie z którym do decyzji Dysponenta postawione jest, aby w uzasadnionych przypadkach możliwe było zawarcie umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków”.

Tym samym osoba oceniająca projekty badawcze, jak słusznie wskazano, posiadająca niezbędne doświadczenie na gruncie prawa karnego, dokonała oceny treści artykułu 43 Kodeksu karnego wykonawczego oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia w sprawie Funduszu, które w znacznym stopniu jest związane, choćby poprzez systematykę, z domeną prawa karnego. NIK nie ma podstaw do kwestionowania prawidłowości oceny wniosków dot. projektów naukowo-badawczych.

Wszystkie podejmowane przez Dysponenta Funduszu działania w ramach przyznawania dotacji projektu UMK w Toruniu oraz projektów badawczych IWS, zgodnie z trybem określonym w § 11 Rozporządzenia były zgodne z przepisami obowiązującego prawa. W protokole weryfikacji wniosków o dotację celową z Funduszu Sprawiedliwości odniesiono się zarówno do kwestii formalnych wnioskodawcy, jak i samego wniosku a także jego przedmiotu pod kątem zgodności z zaplanowanymi celami Funduszu Sprawiedliwości. W protokole wskazano zaplanowane działania, a następnie dokonano ich oceny w świetle uwarunkowań wskazanych w § 11 rozporządzenia.

Organ kontrolny, nie ma podstaw do kwestionowania prawidłowości oceny wniosków dot. projektów naukowo-badawczych objętych kontrolą. Wartości projektu naukowo-badawczego

nie można oceniać w perspektywie krótkofalowej. Praktycznie w każdym przypadku, efekty prac badawczych można dostrzec (biorąc pod uwagę całą ścieżkę recenzyjną i publikacyjną) po roku czy nawet po kilku latach od zakończenia prac. Utwory, wytworzone podczas realizacji projektów, były i są wykorzystywane w pracach legislacyjnych. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem o naruszeniu zasad oszczędnego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych w toku realizacji projektów badawczych IWS, a działalność Dysponenta Funduszu w tym zakresie nie może być oceniana wyłącznie w krótkim okresie. NIK przypisuje sobie prawo do oceny praktycznych rezultatów projektów badawczych, nie prowadząc żadnej metodologicznie poprawnej weryfikacji takich badań odpowiadającej ich specyfice. Rezultaty takich prac ocenia się w perspektywie wieloletniej w obszarze wdrażania efektów prac badawczych, budowania linii poglądów doktryny, cytowalności publikacji, recenzji itp.

Oczekiwanym efektem prac rozpoczętych w następstwie rezultatów projektu „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości” jest powstający prototyp narzędzia wspomagającego podejmowanie decyzji operatorów systemu monitoringu instytucji izolacyjnych, co jednoznacznie wskazuje na trwałość rozpoczętych prac. Aktualnie w ramach programu strategicznego Bezpieczeństwo i Obronność Narodowego Centrum Badań i Rozwoju trwają prace B+R w zakresie budowy narzędzia technologicznego/demonstratora technologii, gdzie zaangażowane są polskie uczelnie państwowe oraz podmioty gospodarcze, co świadczy o trwałości podjętych działań. Celem działania jest opracowanie rozwiązań i narzędzi autonomicznego wykrywania zagrożeń w oparciu o analizy strumieni danych z kamer przemysłowych (CCTV). Wykorzystanie techniki inteligentnej analizy danych ma na celu umożliwienie rozpoznawania sytuacji niepożądanych i powiadamianie służb. Ponadto narzędzie ma umożliwić rozpoznanie zachowania, mogącego prowadzić do napaści m.in. na funkcjonariuszy/pracowników wymiaru sprawiedliwości, które z uwagi na charakterystykę obiektów tj. powszechnie stosowane zamknięte, izolowane strefy mogą być bardzo niebezpieczne. Rezultaty projektu mają stanowić zintegrowane podejście w monitorowaniu zagrożeń w zakładach penitencjarnych.

Rezultaty projektu „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości” mają za zadanie pozytywnie wpłynąć na ograniczenie występowania niepożądanych zdarzeń na terenie zamkniętych jednostek o charakterze izolacyjnym. Ponadto zastosowanie mechanizmów predykcyjnych opartych na analizie strumieni wideo ma na celu zwiększać skuteczność działań prewencyjnych w ogóle pracy jaką wykonują służby

państwowe na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Rezultaty umożliwiły wypracowanie koncepcji zastosowania algorytmicznej analizy obrazu w celu zapewnienia skoordynowanego wykrycia zagrożeń w czasie rzeczywistym, nawet przy zwiększonej ilości kamer bez konieczności zwiększania nakładów finansowych na dodatkowe etaty operatorów.

Prace w ramach projektu umożliwiły opracowanie koncepcji innowacyjnych narzędzi technologicznych, m.in. na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, w tym wypracowania mechanizmów w zakresie metod pozyskiwania innowacyjnych narzędzi i rozwiązań technologicznych na rzecz wymiaru sprawiedliwości w oparciu o prace B+R. Wzmiankowane narzędzie ma na celu wsparcie procesu podejmowania decyzji operatorów monitoringu w jednostkach zamkniętych wymiaru sprawiedliwości. Aktualnie w zakładach karnych i innych instytucjach o charakterze izolacyjnym wykorzystywane są na szeroką skalę urządzenia i technologie, zapewniające określony poziom bezpieczeństwa, gdzie większość stosowanych systemów polegała wyłącznie na interpretacji obserwatora, który aby podjąć właściwą decyzję musi w pierwszej kolejności dostrzec zagrożenie, aby następnie dokonać interpretacji i klasyfikacji, która w konsekwencji wpływa na podejmowane decyzje.

W konsekwencji, dzięki opracowaniu w ramach przedmiotowego projektu „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości” założenia (studium wykonalności) do ww. narzędzia (wykorzystującego technologię sztucznej inteligencji), Ministerstwo Sprawiedliwości pozyskało zewnętrzne środki na jego budowę w kwocie ponad 6 mln zł, która przewyższa koszt całego projektu (niecałe 4 mln zł), w którym opracowanie studium wykonalności stanowiło tylko jedno z działań. Prace w zakresie projektu umożliwiły również wytworzenie zdolności (know-how) operacyjnych i wykonawczych w obszarze realizacji projektów technologicznych opowiadających na potrzeby instytucji ochrony prawa. W konsekwencji, przygotowano cztery kolejne założenia projektowe, między innymi, w obszarze cyberbezpieczeństwa i służby więziennej, których uruchomienie i pozyskanie kolejnych środków zewnętrznych spodziewane jest w bieżącym roku. Co więcej, dzięki realizacji projektu „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości” uzyskano zasoby kompetencyjne i organizacyjne do realizacji kolejnych projektów w tym obszarze także we współpracy o charakterze międzynarodowym.

**Biorąc pod uwagę powyższe zarzut NIK dotyczący braku wykorzystania rezultatów projektów jest całkowicie nietrafiony.**

Projekty naukowo-badawcze miały i mają za zadanie wzmocnienie systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości oraz optymalizację rozwiązań już funkcjonujących w ramach istniejących regulacji prawnych, a ocena, że utwory nie zostały wykorzystane w tym celu w sposób praktyczny jest niezasadna. Wartości projektu naukowo-badawczego nie można oceniać w perspektywie krótkofalowej. Utwory wytworzone podczas realizacji projektów, były i są wykorzystywane w pracach legislacyjnych nad, m.in.:

- projektem ustawy z dnia 19 stycznia 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy,
- projektem ustawy z dnia 19 stycznia 2021 roku o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych,
- projektem ustawy z dnia 7 kwietnia 2021 roku o wspieraniu nieletnich i systemie resocjalizacji,
- ustawy o zmianie ustawy – Kodeks Postępowania Karnego (współpraca z Prokuraturą Europejską),
- ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego,
- projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw,
- projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie przeprowadzania egzaminu sędziowskiego i prokuratorskiego,
- projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz niektórych innych ustaw,
- projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw,
- projektem ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych.

Znaczna część prac została też opublikowana w wydawnictwach punktowanych wg najwyższych standardów edytorskich (systemie podwójnej recenzji, prace anglojęzyczne recenzowane w czasopiśmie zagranicznych) i rozdystrybuowane do innych instytucji, właściwych ze względu na przedmiot określonych publikacji.

Nie można więc zgodzić się ze stwierdzeniem o niecelowości dofinansowania tych projektów, ponieważ działalność Dysponenta Funduszu w tym zakresie nie może być oceniana wyłącznie w krótkim okresie czasowym.

Organ kontrolny otrzymał wykaz prac przekazanych przez Departament Funduszu jako wkłady do wielu projektów legislacyjnych w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, a także inne przykłady praktycznego wykorzystania ww. prac np. praktyczne wykorzystanie publikacji stworzonych w ramach finansowanych prac naukowo-badawczych w opracowywaniu materiałów do cyklu programów edukacyjnych pod nazwą „Lekcje o Legislacji”, „Lekcje o Mediacji” „Lekcje o Nieodpłatnej Pomocy Prawnej” oraz „Lekcje o Pomocy Pokrzywdzonym”). Powyżej wskazane sposoby wykorzystania prac badawczych ma charakter przykładowy, niemożliwym jest bowiem spełnienie oczekiwania NIK, że Ministerstwo Sprawiedliwości będzie prowadziło rejestr, w którym byłyby ujęte każde (np. chociażby w pracach koncepcyjnych nad tworzeniem założeń do projektów aktów normatywnych czy strategii) wykorzystanie projektów badawczych w zakresie weryfikacji i falsyfikacji określonych założeń.

### **Dofinansowywanie jednostek sektora finansów publicznych**

Przedstawiając zarzut nadużywania pozanaborowego trybu powierzania zadań jednostkom sektora finansów publicznych również NIK stosuje manipulację faktami, która prowadzi do stworzenia wrażenia, że środki wydatkowane przez Dysponenta w tym trybie nie podlegają żadnej kontroli i są wydawane całkowicie uznaniowo.

Po pierwsze, należy podkreślić, że ustawodawca wprost zapewnił Dysponentowi Funduszu taką możliwość. Przepis § 11 Rozporządzenia mówi wprost: „W uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków.” Nie jest więc tak, jak sugeruje NIK, że muszą zajść bardzo szczególne okoliczności, aby Dysponent Funduszu mógł skorzystać z tego uprawnienia. Nie jest również prawdą, jak wskazuje NIK, że zamówione przez Dysponenta opinie prawne w tym zakresie taki wymóg narzucają.

Przepis rozporządzenia jest jasny i niebudzący wątpliwości. Wskazuje na konieczność przekazania środków w określonym trybie. I trzeba tutaj jasno podkreślić, że każdy przypadek udzielenia wsparcia w tym trybie posiadał głębokie uzasadnienie, dodatkowo poparte opinią (w zależności od przeznaczenia) lekarza wojewódzkiego lub komendanta Państwowej Straży Pożarnej.

Zatem możliwość przekazania wsparcia Ochotniczym Strażom Pożarnym i szpitalom wynika wprost z Rozporządzenia, a co więcej z przyjętego Programu. Środki te są przeznaczone na

zakup wyposażenia, niezbędnego do pomocy ofiarom przestępstw wypadków. Podmioty realizujące zadania w ramach Programu otrzymują dotację w ramach naborów wniosków lub Dysponent powierza im realizację zadań w trybie § 11 rozporządzenia. Wnioski te są wówczas weryfikowane pod kątem spełnienia kryteriów formalnych, jak również ich zgodności z omawianym programem i z celami Funduszu Sprawiedliwości.

Każda jednostka sektora finansów publicznych może złożyć odpowiednio umotywowany wniosek na zakup dokładnie określonego sprzętu wraz z wymaganymi załącznikami. Każdy złożony wniosek powinien być dodatkowo zaopiniowany przez właściwego konsultanta medycznego lub komendanta Powiatowego PSP. Wnioski te są wówczas weryfikowane pod kątem spełnienia kryteriów formalnych, jak również ich zgodności z omawianym Programem i z celami Funduszu Sprawiedliwości.

Stwierdzenie o podejmowaniu nierzetelnych oraz arbitralnych decyzji w tym zakresie jest nieprawdą, a zasadność przyznanych dotacji jest zawsze umotywowana. Poniżej dwa przykłady, poddane kontroli NIK, które w oczywisty sposób przeczą tezom zawartym w raporcie NIK:

- Wniosek OSP Maków Podhalański Dolny w sprawie zakupu samochodu celem uzyskania notyfikacji do KSRG i udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem np. w wyniku wypadku drogowego, pożaru – jest realizacją wniosków kontroli NIK dot. Funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego numer kontroli KPB.430.001.2021. Jak wynika z informacji z Gminy Maków Podhalański „dzięki pozyskaniu nowego samochodu ratowniczo – gaśniczego Gmina Maków Podhalański jest lepiej przygotowana do wszelkiego rodzaju zdarzeń, nowoczesny sprzęt zainstalowany na samochodzie, pozwala strażakom podejmować działania praktycznie w każdej dziedzinie działań bojowych. Samochód wyposażony w napęd 4 x 4 może dotrzeć w trudno dostępne tereny, co znacząco przełożyło się na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców Gminy. Z wykorzystaniem nowego pojazdu podjęto w 2020 r. 25 - interwencji, zaś w 2021 r. – 2 interwencje dotyczących sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia. Uratowano mienie o wartości ok. 300 000 złotych”.
- Przyznanie dotacji dla Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. św. Rafała w Czerwonej Górze na zakup tomografu komputerowego.



NIK oceniając stan faktyczny powinien odnieść się obiektywnie do dostępnych danych statystycznych dot. liczby wypadków drogowych w całym województwie świętokrzyskim, z których wynika, że w 2018 r. doszło na tym obszarze do 1201 wypadków, w których 1450 osób zostało rannych, a w 2019 roku do 1056 wypadków (1241 rannych osób). Szpital udziela przy pomocy zakupionego sprzętu pomocy wszystkim osobom pokrzywdzonym w wyniku wypadków drogowych, również tym, którzy ulegli wypadkowi poza drogą S-7 (nawet jeżeli we wniosku o dofinansowanie wskazano, że zakup sprzętu jest uzasadniony m.in. z powodu lokalizacji szpitala w pobliżu drogi S-7 i częstych wypadków na jej przebiegu). Na szczególny brak obiektywizmu wskazuje przytoczenie informacji, że na drodze S-7, na odcinku świętokrzyskim, w 2014 nie odnotowano ani jednego wypadku. W tym miejscu należy podkreślić, że w powyższym okresie droga S-7 na odcinku świętokrzyskim była zrealizowana jedynie w części od węzła Kielce Południe do Skarżysko – Kamiennej, zaś odcinek drogi S-7 przebiegający w pobliżu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Czerwonej Górze w 2014 r. nie powstał<sup>2</sup>.

Jeśli zaś chodzi o kwestionowanie przez NIK planowania zadań publicznych finansowanych ze środków Funduszu, należy wskazać, że przytaczane przez NIK dane są niepełne, wrywkowe lub sprzeczne z ustaleniami poczynionymi w toku innych kontroli np.: dot. Funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. NIK wskazał że: „z danych uzyskanych przez NIK z Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP wynika, że działania z wypadkami drogowymi stanowiło mniej niż 10% ogółu interwencji OSP”. Powyższe ustalenia pozostają w sprzeczności z ustaleniami innej kontroli NIK dot. Funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego stwierdzającymi, że w 2019 r. na 218 193 interwencji/zdarzeń jednostki OSP należące do KSRG podjęły 128 835 interwencji związanych z miejscowym zagrożeniem na 218 193 przypadki ogółu interwencji (dane z KCKRiOL, wynikających z Systemu Wspomagania Decyzji PSP, wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r - infografika numer 16 na str. 84 Wystąpienia). Zgodnie z treścią ww. Wystąpienia NIK dot. Funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego „zagrożenie miejscowe to zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub

<sup>2</sup> (Dane za [https://www.gddkia.gov.pl/mapa-stanu-budowy-drog\\_swietokrzyskie](https://www.gddkia.gov.pl/mapa-stanu-budowy-drog_swietokrzyskie) <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>).

*którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków. Najczęściej występujące zagrożenia wynikają ze zdarzeń komunikacyjnych (jak np. wypadki drogowe) i budowlanych (jak np. zniszczenia lub uszkodzenia budynków w wyniku wybuchu)".* Jeśli zatem według jednych danych, którymi dysponuje NIK „działania z wypadkami drogowymi stanowiło mniej niż 10% ogółu interwencji OSP”, zaś według innego, wyjazdy OSP do zagrożeń miejscowych, które najczęściej są wypadkami drogowymi kształtują się poziomem ponad 50 %, wszystkich interwencji, powstaje pytanie dotyczące jakości danych zgromadzonych w toku kontroli oraz sformułowanych na ich podstawie wniosków. Szczególnie, że źródłem danych jest ta sama instytucja: Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

Teza postawiona przez NIK, jakoby zasadniczym efektem doposażenia OSP ze środków Funduszu Sprawiedliwości było to, aby służyć ogólnemu rozwojowi tych jednostek, a nie ofiarom wypadków komunikacyjnych, jest bezpodstawna. Sprzęt, który został zakupiony w ramach przedmiotowych dotacji, niejednokrotnie służył do pomocy osobom pokrzywdzonym i taki był i jest jego cel. Co nie stoi w sprzeczności z faktem, że po zakupie nowego sprzętu dla danej jednostki, jej poziom rozwoju i modernizacji wzrasta. Ponadto jak wynika z zebranych przez Departament Funduszu Sprawiedliwości danych, jednostki OSP, które otrzymały dofinansowanie na zakup wozów ratowniczo gaśniczych, brały udział w ponad 250 interwencjach ratujących zdrowie i życie ofiar przestępstw związanych z wypadkami komunikacyjnymi i podpaleniami. A szacunkowa wartość uratowanego mienia tylko w ciągu 2 lat (przy okresie eksploatacji około 30 lat) wyniosła 24 mln zł, dzięki wykorzystaniu tylko wozów strażackich.

W Informacji o wynikach kontroli NIK dokonał nadinterpretacji danych, tak aby udowodnić tezę wzrostu dofinansowania ustawowych zadań jednostek sektora finansów publicznych. Na podstawie danych za okres od 2018 roku do 30 czerwca 2020 roku wskazał, że 59,6% łącznej wartości udzielonego dofinansowania na rzecz sektora finansów publicznych wynikała z umów dotacji zawartych w trybie pozanaborowym. Tymczasem, należy zauważyć, że chcąc wskazać, jak często wykorzystywano tryb pozanaborowy, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie Funduszu, Najwyższa Izba Kontroli powinna raczej przedstawić ilość zawartych umów w wyżej wymienionym trybie, a nie kwotę dofinansowania. Dysponent bowiem w oparciu o dyspozycję zawartą w § 11 rozporządzenia miał wpływ na ilość zawartych umów, a nie na wysokość ich dofinansowania. Kwota ta wynikała bowiem z potrzeb wskazanych we wnioskach, każdorazowo potwierdzonych opinią ekspertów w danej

dziedzinie (lekarzy wojewódzkich lub Komendantów Powiatowych PSP). Nieprawidłowo ujęte przez NIK dane w sposób znaczący wpływają na ogólny obraz w zakresie wykorzystywania trybu pozanaborowego poprzez ponad 3,5-krotne zawyżenie stosunku umów w trybie pozanaborowych do pozostałych umów zawartych na rzecz jednostek sektora finansów publicznych (dalej – jsfp). Biorąc pod uwagę właściwy wskaźnik dla określenia częstotliwości zawierania umów w trybie dopuszczalnym w § 11 rozporządzenia w sprawie Funduszu, liczba umów w trybie pozanaborowym stanowi zaledwie ok. 17% wszystkich umów o dofinansowanie na rzecz jednostek sektora finansów publicznych.

Ponadto, we wskazanym przez Najwyższą Izbę Kontroli okresie, kwota dotacji w trybie naboru lub konkursu ofert jest 2,75 razy wyższa niż kwota dotacji trybu pozanaborowego. Biorąc pod uwagę również kwotę realizacji Programu Modernizacji Służby Więziennej, tryb pozanaborowy stanowi 16,6 % kwoty wszystkich udzielonych dotacji.

W Informacji o wynikach kontroli NIK wskazuje, że: „W konsekwencji, spośród 681 409,2 tys. zł dotacji przyznanych ze środków FS, w okresie trwania kontroli, tylko 228 5020 tys. zł (34%) przeznaczono na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, a 24 225 tys. zł (4%) na pomoc postpenitencjarną”. W tym miejscu NIK wprost manipuluje danymi w celu stworzenia wrażenia, że tylko połowa faktycznie wydanych środków na pomoc ofiarom przestępstw była wydatkowana w tym celu. Aby uzyskać ten efekt, NIK bazuje na częściowych (wybiórczych) danych ponieważ nie wskazuje pełnych danych dotyczących środków finansowych przeznaczonych na całe zadanie związane z pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem, które dotyczy zarówno finansowania ogólnopolskiej Sieci Pomocy Pokrzywdzonym, specjalistycznych centrów związanych z rehabilitacją osób pokrzywdzonych, ogólnokrajowej telefonicznej Linii Pomocy Pokrzywdzonym jak i szerokiego wsparcia dla Ochotniczych Straży Pożarnych oraz szpitali w całej Polsce. Należy podkreślić, że **Faktyczna kwota dotacji przyznana ze środków Funduszu na zadania związane z pomocą osobom pokrzywdzonym w okresie od 2018-2020 roku to ponad 486 mln zł, co stanowi 71% dotacji przyznanych ze środków Funduszu, a nie jak w wskazał NIK 34 %.**

NIK stawia również tezę, że Dysponent nie miał rozpoznania zapotrzebowania na skalę wielkości pomocy pokrzywdzonym. Zarzut ten jest o tyle bezzasadny, że NIK nie dysponuje końcowymi danymi, a jedynie wykorzystuje dane częściowe –poddając ocenie projekty będące w trakcie realizacji. NIK w swojej ocenie nie uwzględnia również prowadzonego

przez Dysponenta badania jakości sieci. Ten zarzut jest kolejnym przykładem błędnej interpretacji danych w Informacji o wynikach kontroli.

NIK buduje tezę, że jest „znaczna skala przypadków udzielenia pomocy osobom nieuprawnionym”, wskazując na 9 przypadków z próby 43 przypadków poddanych analizie przez NIK (w jednej organizacji). Należy tutaj przypomnieć, że skala pomocy wyniosła 64 tysiące przypadków, a organizacji udzielających pomocy było ponad 50. Zatem wnioskowanie NIK opiera się na niereprezentatywnych danych.

W tym miejscu należy podkreślić, że istotą udzielania pomocy ofiarom przestępstw jest jej szybkość i maksymalne odbiurokratyzowanie dla pokrzywdzonego. Dysponent Funduszu liczy się z faktem, że w pojedynczych przypadkach – po rozliczeniu – pomoc może okazać się nienależna (dlatego jest to weryfikowane w długotrwałym procesie rozliczania dotacji), niemniej lepszym rozwiązaniem jest udzielenie w incydentalnych przypadkach pomocy osobie nieuprawnionej, niż odmowa pomocy osobie uprawnionej, która miałaby być dokonywana przez osobę pierwszego kontaktu w sytuacjach granicznych. Należy podkreślić, że taka sytuacja, gdy ofiara przestępstwa musi szczegółowo udowadniać, że jest ofiarą (a tego właśnie oczekuje NIK) jest niedopuszczalna z punktu widzenia zdrowia psychicznego takiej osoby, gdyż może powodować nieodwracalne traumy i przyczyniać się do jeszcze gorszych skutków pokrzywdzenia. Dysponent Funduszu odrzuca takie podejście NIK. Kwalifikowalność środków jest sprawdzana ex-post w ramach rozliczeń organizacji i wówczas dokonywane są ewentualne zwroty nieuprawnionej pomocy, bez szkody dla zdrowia psychicznego dla osób uprawnionych do jej otrzymania. Stąd też długotrwałość procesu rozliczeń, która oczywiście też jest kwestionowana przez NIK.

Wreszcie NIK zarzuca nieuzasadnione odstąpienie od realizacji części zadań związanych z prawami osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapobieganiem przestępczości. Jest to o tyle zaskakujące, że tej samej Informacji o wynikach kontroli zarzuca realizację innych zadań – takich jak np. badania naukowe, sugerując wcześniej, że Dysponent powinien był odstąpić od realizacji tego zadania.

### **Zasoby kadrowe Funduszu**

Jak zostało już wskazane, Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości dokładało i dokłada wszelkich starań, aby zapewnić właściwe struktury niezbędne do realizacji zadań Funduszu Sprawiedliwości. Po pierwsze w czerwcu 2018 r. powstał Departament Funduszu

Sprawiedliwości. Po drugie, w szybkim tempie rozpoczęto zatrudnianie pracowników w tym Departamencie. Biorąc pod uwagę specyfikę i unikatowość działań, doświadczenie zatrudnianych osób miało znaczenie wtórne, gdyż i tak całą wiedzę oraz kompetencje w zakresie Funduszu Sprawiedliwości pracownicy zdobywali w trakcie pracy w Departamencie. Nie ma na rynku i w administracji publicznej innych struktur, w których możliwe byłoby zdobycie odpowiedniego doświadczenia. Dlatego zarzut NIK, że doświadczenie nowych pracowników było nieadekwatne jest w ocenie Dysponenta całkowicie błędny. W żadnym innym miejscu pracownicy nie mogli pozyskać niezbędnej wiedzy – wszystkie adekwatne kwalifikacje mogli budować jedynie w ramach pracy w DFS. Przygotowanie do pracy w Departamencie obejmowało zarówno wewnętrzne szkolenia, jak i pracę pod nadzorem osób bardziej doświadczonych. Tym samym zarzut formułowany przez NIK, że z faktu zatrudniania osób bez właściwego doświadczenia, które dopiero były szkolone na miejscu, wynika brak właściwych rozwiązań systemowych, jest niezasadny. Trudno też z właściwą powagą odnosić się do zarzutu nadmiernego obciążenia pracą i braku terminowości, mając w pamięci obciążenia pracą Departamentu w trakcie kontroli NIK. Trwające prawie rok uciążliwe czynności kontrolne w sposób bezsprzecznie nadmierny angażowały kadry Departamentu, przyczyniając się do powstawania opóźnień w weryfikacji sprawozdań, rozliczeniach oraz generowały znaczne utrudnienia w bieżącej pracy. Wnioski kontrolerów NIK dotyczące przygotowywania tabel, zestawień i wyliczeń, a także liczne pisma zawierające prośby o składanie obszernych wyjaśnień (niejednokrotnie były to sytuacje, gdy wiele razy pytano o te same fakty), również w formie ustnej do protokołu przez pracowników departamentu, skutecznie sparaliżowały pracę całej komórki i zagroziły realizacji podstawowych zadań na nią nałożonych. W konsekwencji działanie NIK przyczyniło się bezpośrednio do powstania ryzyka braku możliwości kontynuacji finansowania działań związanych z pomocą dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków przestępstw, osób pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osób im najbliższych.

W Wystąpieniu pokontrolnym jak i w Informacji o wynikach kontroli NIK próbuje przedstawić pracowników Departamentu jako personel niemający, w opinii kontrolujących, odpowiednich kwalifikacji do oceny ofert. Zabrakło jednak wskazania jakie to kwalifikacje, zdaniem kontrolerów NIK są właściwe dla tych osób. W Wystąpieniu czy też Informacji o wynikach kontroli skupiono się na kwalifikacjach poszczególnych pracowników, które zdaniem kontrolerów są niepotrzebne (takich jak poprzednie doświadczenie w pracy na

infolinii, czy jako nauczyciel – dyskredytując doświadczenia cennych pracowników Departamentu), nie zwrócono natomiast uwagi na działania Dysponenta w zakresie zwiększania potencjału kadrowego, poprzez prowadzone w sposób ciągły, szkolenia wewnętrzne i zewnętrzne.

Należy również podkreślić, że próba zaangażowania dodatkowych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, finansowanych ze środków własnych Funduszu, została zablokowana przez Ministerstwo Finansów, mimo wniosków kierowanych do Ministra Finansów, którą to funkcję w ówczesnym czasie pełnił Pan Marian Banaś.

### **Rzekomy konflikt interesów**

Wskazane przez NIK przypadki rzekomych konfliktów interesów mają w ocenie Dysponenta niejednokrotnie charakter dyskryminacyjny. Przykładem jest sytuacja, gdy NIK zakwestionował pomoc dla pracownicy OPP. Jedną z osób pierwszego kontaktu, realizującą zadanie przez OPP w Płocku uzyskała pomoc prawną oraz psychologiczną w związku z pobiciem, w skutek którego doznała uszkodzenia ciała i przebywała w szpitalu. Pokrzywdzona po pobiciu miała problemy neurologiczne. Osoba będąca sprawcą pobicia nękała i prześladowała swoją ofiarę. Pomoc prawną polegała m.in. na złożeniu powództwa o zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. W ocenie Dysponenta Funduszu przedstawiony powyżej przykład, powinien być rozpatrywany na przykładzie zasadności, celowości i racjonalności świadczonej pomocy, zaś **osoba zaangażowana w realizację świadczeń, nie może być pozbawiona możliwości uzyskania pomocy z tego tylko powodu, że realizuje zadania związane projektem**. Biorąc także liczbę osób pokrzywdzonych, którym świadczona jest pomoc, kształtującą się na poziomie około 30 tysięcy rocznie, należy założyć, że osoby z tej grupy mogą okazać się pracownikami realizującymi projekty finansowane ze środków Funduszu. Podążając dalej za rozumowaniem wskazanym w treści Wystąpienia NIK, należy zadać pytanie, czy osobami wykluczonymi ze świadczenia pomocy powinny być także osoby najbliższe tych osób tj. małżonek, zstępni i wstępni, a może także powinowaci? Wskazywane w treści wystąpienia pokontrolnego przypadki tożsamości po stronie osób pierwszego kontaktu oraz beneficjentów, którym świadczone pomoc uzasadnione były przede wszystkim koniecznością skutecznego i szybkiego udzielenia wsparcia, co Dysponent traktuje jako priorytet i naczelną cel swojej działalności w tym zakresie.

Kolejny przykład to sytuacje, gdy w ramach organizacji realizujących zadania z Funduszu (w fundacjach lub stowarzyszeniach) członkowie zarządów i pracownicy są powiązani rodzinnie czy towarzysko. Ten zarzut NIK jest niezrozumiały, biorąc pod uwagę, że w trzecim sektorze we wszystkich obszarach działania fundacji czy stowarzyszeń, fundacje rodzinne są normalną praktyką i nikt nie kwestionuje takich powiązań. Co więcej nie ma żadnego przepisu prawa zakazującego takich sytuacji. NIK w Informacji o wynikach kontroli nie wyjaśnił na czym miałyby polegać konflikt interesów w sytuacji, gdy na przykład osoba pierwszego kontaktu i prawnik udzielający pomocy prawnej są spokrewnione.

W swojej Informacji o wynikach kontroli NIK sugeruje, że w strukturze organizacyjnej Funduszu nie było mechanizmów zapobiegających konfliktowi interesów. Teza ta nie znajduje oparcia w faktach, ponieważ mechanizmy takie, zostały przewidziane przez Dysponenta Funduszu i skutecznie funkcjonują w ramach działalności podejmowanej przez Fundusz Sprawiedliwości.

Dla przykładu podkreślić należy, że zgodnie z wymogami zawartymi w ogłoszeniach konkursowych, w konkursie nie mogą brać udziału podmioty, w których organach zasiadają:

1) pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości lub osoby delegowane w trybie art. 77 § 1 pkt 2, art. 151a § 5 pkt 2 lub art. 155e § 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020 poz. 2072), art. 106 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2021 poz. 66), art. 31 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 167), art. 11a ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 577),

2) małżonkowie albo osoby pozostające we wspólnym pożyciu z osobami, o których mowa w pkt 1,

3) krewni lub powinowaci w linii prostej, a w linii bocznej do stopnia między dziećmi rodzeństwa osób, o których mowa w pkt 1, a także osoby związane z osobami, o których mowa w pkt 1 węzłem przysposobienia, opieki lub kurateli.

Powyższe wyłączenia podmiotowe w sposób wystarczający i adekwatny przeciwdziałają wystąpieniu ewentualnej kolizji interesów na etapie realizacji zadań powierzonych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

W celu zagwarantowania jeszcze większej przejrzystości, z treści Rozporządzenia wynikają dodatkowe ograniczenia dotyczące realizacji funkcji koordynatora, który pełni kluczową rolę w realizacji projektu. Dla przykładu, zgodnie z warunkami konkursów w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem: koordynator, który odpowiada za całość realizacji zadania w zakresie organizacyjnym, merytorycznym i finansowym nie może pełnić roli koordynatora w więcej niż jednym Okręgowym Ośrodku Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem utworzonym w ramach środków z Funduszu Sprawiedliwości. Koordynator nie może pobierać w ramach realizowanego zadania wynagrodzenia z innego tytułu niż koordynowanie wykonania zadania i nadzorowanie realizacji zadania.

Nie bez znaczenia z punktu widzenia oceny istnienia mechanizmów zapobiegających zjawiskom korupcyjnym pozostają wynikające z powszechnie obowiązującego aktu prawnego - Rozporządzenia w sprawie Funduszu wyłączenia podmiotowe w zakresie osób wchodzących w skład Komisji Konkursowej. Zgodnie z brzmieniem § 18 ust. 3 ww. rozporządzenia, członkami komisji nie mogą być osoby, które:

- 1) pozostają w związku małżeńskim albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z podmiotem składającym ofertę lub który przyjmuje zlecenie, o którym mowa w § 12 ust. 2 pkt 6, jego pełnomocnikiem lub członkami jego władz, albo pozostają we wspólnym pożyciu z podmiotem składającym ofertę lub który przyjmuje zlecenie, o którym mowa w § 12 ust. 2 pkt 6, jego pełnomocnikiem lub członkami jego władz;
- 2) w okresie dwóch lat przed dniem ogłoszenia konkursu ofert pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z podmiotem składającym ofertę lub który przyjmuje zlecenie, o którym mowa w § 12 ust. 2 pkt 6, albo były członkami jego władz.

Istnienie wymienionych powyżej mechanizmów, przeczy tezie o braku wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych zapobiegających powstawaniu konfliktów interesów. O skuteczności i celowości wymienionych narzędzi, świadczy ich powszechne wykorzystywanie nie tylko w procedurze wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości, ale również w procedurach związanych z rozdysponowaniem środków publicznych czy środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W ocenie Dysponenta Funduszu, funkcjonujące rozwiązania przewidziane w dokumentacji konkursowej oraz wynikające z



prawa powszechnie obowiązującego, bezsprzecznie wyłączają możliwość wystąpienia ewentualnej sytuacji przedłożenia interesu prywatnego nad interes publiczny tj. prawidłową i efektywną realizację zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

Ponadto, Dysponent wprowadził rozbudowany mechanizm kontroli i nadzoru, pozwalający na skuteczne i bieżące kontrolowanie działalności podmiotów, w celu reagowania na wszelkie nieprawidłowości. Kontrola i nadzór odbywają się na podstawie: „Instrukcji rozliczania sprawozdań z realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości” z 16 lipca 2019 roku, zaktualizowanej 10 lutego 2021 roku.

NIK zarzuca również, że pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości brali udział jako prelegenci czy moderatorzy spotkań organizowanych w ramach projektów finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Należy podkreślić, że robili to nieodpłatnie. Dlatego w ocenie Dysponenta, zaproszenie przedstawicieli Ministerstwa w omawianym charakterze miało zawsze na celu podniesienie rangi oraz uatrakcyjnienie wydarzeń celem zwiększenia zasięgu odbioru projektów. Co więcej należy dodać, że często były to wydarzenia objęte patronatem Ministra Sprawiedliwości. Dlatego uczestnictwo w nich było w opinii Dysponenta wręcz obowiązkiem służbowym pracowników. Przeciwna opinia, prezentowana przez NIK prowadziłyby to do niezrozumiałych sytuacji, w których projekty dofinansowane przez Ministerstwo nie mogłyby się odbywać z udziałem przedstawicieli resortu, a w przypadku innych projektów taki rodzaj zaangażowania miałby być dopuszczalny.

W ocenie Dysponenta Funduszu, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącym braku określenia precyzyjnych i transparentnych zasad dopuszczalnej „komercjalizacji” zadań Funduszu zleczanych organizacjom pozarządowym. Podkreślić należy, że podstawę prawną trybu i warunków udzielania dotacji celowych ze środków Funduszu Sprawiedliwości stanowią przepisy obowiązującego od 2017 r. Rozporządzenia wydanego na podstawie art. 43 par. 19 Kodeksu karnego wykonawczego. Zgodnie z powyższą regulacją, zakres zlecenia przez podmiot przystępujący do konkursu, niektórych zadań wybranym jednostkom, powinien zostać określony w ogłoszeniu o konkursie. Dysponent Funduszu, realizując powyższy obowiązek w ogłoszeniach konkursowych, zawarł stosowne zapisy, wskazujące na możliwość zlecenia przez podmiot przystępujący do konkursu niektórych lub wszystkich zadań jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku z zastrzeżeniem konieczności

uzyskania jego każdorazowej pisemnej zgody. Tożsame postanowienia zawarto również w treści umów na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości, na podstawie których organizacja pozarządowa realizująca projekt w razie zaistnienia potrzeby zlecenia zadania innej jednostce pozarządowej musiała wystąpić o zgodę Dysponenta. Dysponent Funduszu dopuszcza możliwość zlecenia przez Wykonawcę realizacji niektórych lub wszystkich zadań, stanowiących przedmiot umowy, wybranym jednostkom, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1 k.k.w. (tj. jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji), z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w art. 43 § 15a i § 15b k.k.w. Zgodnie z zapisami umowy na realizację zadań związanych z pomocą pokrzywdzonym każdorazowo takie zlecenie wymaga wyrażenia uprzedniej pisemnej zgody przez Dysponenta Funduszu. W celu uzyskania zgody Wykonawca składa do Dysponenta Funduszu wniosek wraz z uzasadnieniem konieczności zlecenia danego zadania lub jego części. W przypadku skorzystania przez wykonawcę z możliwości, o której mowa w ust. 1., realizacja przedmiotu umowy przy udziale jednostek, którym Wykonawca zlecił realizację niektórych lub wszystkich zadań, nie zwalnia wykonawcy z odpowiedzialności za wykonanie obowiązków umownych. Wykonawca odpowiada za działania i zaniechania jednostek, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, jak za własne. Nadto w umowie wskazano, że wykonawca odpowiada w sposób nieograniczony za działania i zaniechania swoje oraz jednostek, którym Wykonawca zlecił realizację niektórych lub wszystkich zadań, przy wykonywaniu obowiązków umownych.

Konieczność uzyskania zgody nie została przewidziana w przypadku potrzeby zlecenia zadania jednostce komercyjnej, co jednak nie oznacza, że taka możliwość została bezwzględnie wyłączona. Ponadto zauważyć należy, że ustawowa regulacja problematyki zlecenia zadań publicznych, realizowanych ze środków dotacji zawarta została w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem, zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub powierzenie realizacji zadania publicznego, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie zawęża zatem możliwości zlecenia zadań, będących przedmiotem umowy jedynie do podmiotów niekomercyjnych. Tym samym, realizacja zadań przez podmioty działające w celu osiągnięcia zysku, na gruncie ww. ustawy jest możliwa, o

ile oczywiście taka ewentualność została przewidziana w umowie. W związku z tym, postulat Najwyższej Izby Kontroli o konieczności ograniczenia dopuszczalności zlecenia zadań podmiotom komercyjnym w umowach zawieranych z Dysponentem Funduszu, nie znajduje poparcia w obowiązujących rozwiązaniach normatywnych odnoszących się do realizacji zadań publicznych, które per analogiam zastosowanie znajdują w przedmiotowej sprawie. Dodatkowo realizacja postulatu NIK polegającego na ograniczeniu dopuszczalności zlecenia zadań podmiotom komercyjnym mogłaby, z uwagi na ich potencjalne wykluczenie, doprowadzić do dyskryminacji tych podmiotów.

Z kolei w zarzucie konfliktu interesów w toku realizacji projektów badawczych, NIK opiera się na niepełnym materiale faktycznym oraz w sposób wyrwany z kontekstu. NIK wskazuje na Pana Marcina Romanowskiego, że w trakcie pełnienia funkcji kierownika dwóch projektów naukowo badawczych został powołany najpierw na pełnomocnika ds. Funduszu Sprawiedliwości a następnie na podsekretarza stanu w tym resorcie. NIK nie dodaje jednak informacji, że od momentu powołania na Pełnomocnika, pan Romanowski wycofał się z projektu realizowanego przez UKSW (Komunikacja strategiczna w obszarze przeciwdziałania przyczynom przestępczości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej), a od momentu powołania na wiceministra wycofał się z projektu realizowanego przez jednostkę podległą jaką jest Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Ponadto NIK zarzucając, że Dysponent nie podjął w tym zakresie działań jest niezrozumiały, nie jest bowiem jasne, jakie działania miałyby być jeszcze podjęte przez Dysponenta, skoro pan Romanowski sam wycofał się z projektów.

NIK znacząco pomija też fakt chronologii zdarzeń. Pan Marcin Romanowski najpierw był bowiem dyrektorem IWS i kierownikiem projektów, a następnie został pełnomocnikiem i wiceministrem. Nie jest również prawdą, że Pan Marcin Romanowski w obu projektach do końca ich trwania był ich kierownikiem.

W przypadku projektów IWS należy, po pierwsze zauważyć, że Instytut jest jednostką sektora finansów publicznych, podległą MS i dysponentem III stopnia. Czyli należy do Resortu Sprawiedliwości. W realizacji celów Dysponenta Funduszu nie jest więc zewnętrznym podmiotem i nie konkuruje o środki z innymi podmiotami. Zatem, kierując się zasadą oszczędności i synergii wartości dodanej, Dysponent w pierwszej kolejności będzie zlecał swojej jednostce realizację określonych zadań.

Co więcej NIK pominął fakt, że w momencie, gdy pan Romanowski był dyrektorem IWS, Instytut nadzorowany był przez jednego z wiceministrów. Nie było więc sytuacji, że jako Pełnomocnik nadzorował Instytut, jak zdaje się sugerować NIK.

Dodatkowo, jeśli chodzi o kierowanie projektem „Prawo, gospodarka i technologia na rzecz zapobiegania przyczynom przestępczości”, kwestia była bardziej skomplikowana – gdyż był to projekt wymagający szczególnych kompetencji. Było to zadanie o bardzo mocnym umiędzynarodowieniu – z ekspertami czołowych jednostek badawczych na świecie (MIT, Harvard) – które w sposób naturalny wymagało stabilności i kontynuacji, również personalnej. Dlatego z dnia na dzień nie było możliwości przekazania zarządzania tym projektem innej osobie. Wymagało to znalezienia i przygotowania właściwego następcy. Kierowanie interdyscyplinarnymi, międzynarodowymi projektami naukowymi o charakterze wdrożeniowym wiąże się z posiadaniem zarówno kompetencji naukowych, menedżerskich oraz jednocześnie znajomości praktyki organów instytucji publicznych. Zmiana ta była zatem niewykonalna z dnia na dzień. Zwłaszcza, że Pan Marcin Romanowski od samego początku kierował dużym międzynarodowym i interdyscyplinarnym projektem nieodpłatnie, realizując to w ramach obowiązków Dyrektora IWS. Ostatecznie wycofał się z projektu – z dniem powołania na Wiceministra. Na marginesie należy nadmienić, że - jak zostało wykazane w innym punkcie dokumentu -, projekt przyniósł już w krótkim czasie po jego zakończeniu wymierne efekty dla Ministerstwa Sprawiedliwości, co potwierdza zasadność podjętych w toku jego realizacji decyzji.

Dlatego zarzut konfliktu interesów w odniesieniu do sytuacji, gdy kierownikiem projektu zostaje osoba, która za półtora roku dopiero zostanie wiceministrem, a w momencie obejmowania funkcji kierownika projektu, nie ma pojęcia o swojej przyszłości, wydaje się niezasadny.

### **Konkursy ofert dla organizacji pozarządowych**

Dysponent Funduszu przeprowadzając konkursy ofert oraz tworząc ogłoszenia konkursowe kieruje się zasadami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie Funduszu. Jest to podstawowy dokument regulujący cały przebieg konkursów. Konkursy są przygotowywane i przeprowadzane z najwyższą starannością. Rozporządzenie reguluje także działania Komisji Konkursowej. Zgodnie z jego zapisami każda oferta oceniana jest przez dwóch niezależnych ekspertów – członków Komisji Konkursowej. W procesie oceny Komisja Konkursowa

wykorzystuje ogólnodostępne kryteria zawarte w treści rozporządzenia w sprawie Funduszu, Programach, ogłoszeniach konkursowych, kartach ocen oraz Instrukcjach do wypełniania oferty.

Należy wskazać, że uprawnienie Dysponenta Funduszu w sprawie unieważnienia konkursów wynika wprost z zapisów rozporządzenia. W związku z powyższym niezasadne jest jego kwestionowanie przez NIK, jako że to Dysponent Funduszu jest organem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki w zakresie udzielania pomocy pokrzywdzonym, pomocy postpenitencjarnej oraz przeciwdziałania przyczynom przestępstw. Zamierzeniem Dysponenta Funduszu jest zapewnienie wydatkowania środków Funduszu w sposób zgodny z celem określonym w ustawie. Należy zauważyć, że zasadniczo decyzję o unieważnieniu konkursów podejmowane były z dwóch racjonalnych powodów: albo ze względu na brak wpływu ofert albo w sytuacji, kiedy żadna oferta nie uzyskała minimalnego progu punktów. Zapisy rozporządzenia pozwalają też odmówić Dysponentowi Funduszu przyznania dotacji – jest to działanie legalne i zgodne z przepisami obowiązującego prawa.

Każdy konkurs ofert jest ogłaszany zgodnie z treścią rozporządzenia, treścią obowiązującego programu i zawiera precyzyjne wymagania co do rodzaju zadań które należy zrealizować, aby osiągnąć wyznaczony przez Dysponenta Funduszu cel, jak również kryteriów oceny. Sytuacja taka miała też miejsce w przypadku dwóch niżej wskazanych konkursów.

Treść ogłoszenia LXII otwartego konkursu ofert została precyzyjnie określona. Dlatego niezrozumiałym jest twierdzenie NIK, że mogła budzić wątpliwości interpretacyjne. Jasno wskazano, że wyłoniony Podmiot ma zapewnić utworzenie i/lub funkcjonowanie minimum jednej placówki wymienionej w § 4 ust.1 ogłoszenia. Dysponent wprowadził dywersyfikację ofert – zakładając zarówno utworzenie jak i funkcjonowanie tego typu placówki.

W przypadku ogłoszenia LXXXII otwartego konkursu ofert intencje Dysponenta zostały zawarte w zapisach ogłoszenia. Celem konkursu było utworzenie ośrodka, w którym będą przebywały osoby pokrzywdzone przestępstwem i świadkowie. W tym ośrodku, jak wskazuje ogłoszenie, przebywające osoby będą objęte m.in.: bezpłatną pomocą w zakresie: interwencyjnym czy terapeutycznym – wspomagającym. Należy również dodać, że jak wskazano w § 6 ogłoszenia, okres pobytu lub rodziny w centrum będzie uzależniony od indywidualnej sytuacji osoby lub rodziny pokrzywdzonej przestępstwem.

Dysponent Funduszu nie może brać odpowiedzialności za jakość i rzetelność ofert składanych w organizowanych przez niego konkursach. Treść oferty zależy bowiem od podmiotu startującego w konkursie.

Rozporządzenie w sprawie Funduszu jest dokumentem regulującym działania podejmowane przez Dysponenta w sprawie przeprowadzenia otwartych konkursów, tj. przedstawia sposób powoływania komisji konkursowej, tryb jej działania oraz kryteria ocen. Dysponent Funduszu pełniąc nadzór nad pracą Komisji Konkursowej zobligowany jest do przestrzegania zapisów przedmiotowego rozporządzenia. Zgodnie z zapisami rozporządzenia Dysponent każdorazowo powołuje komisję konkursową, w składzie co najmniej trzech osób oraz wyznacza jej przewodniczącego. Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie powołania komisji konkursowych są publikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości, a ich treść jest ogólnodostępna. Członkowie komisji konkursowej zgodnie z zapisami rozporządzenia zobowiązani są do złożenia oświadczenia o nie wystąpieniu okoliczności wskazanych w § 18 ust.3 rozporządzenia.

Prace Komisji są rzetelnie planowane pod przewodnictwem Przewodniczącego. Po powołaniu komisji konkursowej przewodniczący komisji odpowiada za przygotowanie i przeszkolenie jej członków. Ponadto należy wskazać, że karty oceny formalnej i merytorycznej jasno wskazują kryteria, którymi należy się kierować w procesie oceny. Całość pracy Komisji Konkursowej zgodnie z treścią rozporządzenia jest przekazywana do Dysponenta Funduszu tj. Protokół, karty ocen, oferty. Dlatego nieuprawniony jest zarzut NIK o braku nadzoru. Dysponent Funduszu w procesie oceny spełnia funkcję nadzorczą, posiada na bieżąco wiedzę o stanie prac komisji co jednocześnie pozwala mu na bieżąco podejmować decyzję np. w przedmiocie wydłużenia terminu na dokonanie oceny ofert.

Należy wskazać, że pracownicy Dysponent Funduszu są odpowiednio przygotowani do procesu oceny ofert m. innymi dzięki szkoleniom, mentoringowi bardziej doświadczonych pracowników, dokumentom programowym oraz wsparciu Przewodniczącego Komisji Konkursowej. Wyjaśnienia w tym zakresie były wielokrotnie przedstawiane NIK. Ich nieuwzględnienie, w ocenie Dysponenta, nie wynika z przestanków merytorycznych.

Przebieg procesu oceny ofert reguluje rozporządzenie w sprawie Funduszu. Zgodnie z jego zapisami za prawidłowy przebieg prac członków Komisji odpowiada jej przewodniczący. Dokonuje on podziału oceny pomiędzy poszczególnych członków, pilnuje terminu

dokonywania ocen oraz czuwa nad poprawnością uzupełniania poszczególnych kart ocen. Weryfikacja prawidłowości kart ocen polega na sprawdzeniu czy wszystkie pola zostały uzupełnione, czy wszędzie przyznano i zsumowano punkty. Zauważone nieprawidłowości lub braki są zgłaszane członkom Komisji. **Niedopuszczalna jest sytuacja, w której Przewodniczący, czy tym bardziej Dysponent (czego oczekiwałby NIK) ingerowałby w treść merytoryczną danych kart.** Zachwiałyby to obiektywnością i niezależnością poszczególnych ocen. **Zgodnie z rozporządzeniem, każda oferta oceniana jest niezależnie przez dwóch członków Komisji,** a łączna ocena punktowa każdej oceny przekazywana jest do protokołu zbiorczego. Celem konkursów jest wybranie najlepszych ofert (te które zostały najwyżej ocenione punktowo), a dofinansowanie otrzymuje te, które uzyskują najwyższą liczbę punktów. **Specyfiką konkursów (nie zaś nadużyciem, jak sugeruje NIK), jest to, że o zwycięstwie stanowi czasem niewielka liczba punktów.** Oceniający mogą zwracać uwagę na różne elementy oceny ofert, mieszczące się jednak w kryteriach oceny wskazanych w kartach oceny formalnej i merytorycznej będących załącznikami do ogłoszenia konkursowego, dlatego punktacja przez nich przyznana się różni. **Niezrozumiałe jest oczekiwanie NIK, wyrażone w Informacji o wynikach kontroli, aby punktacja dwóch niezależnych członków Komisji była taka sama.** W ocenie Dysponenta – właśnie taka sytuacja mogłaby nosić znamiona nadużycia.

Dysponent Funduszu podziela opinię Najwyższej Izby Kontroli, że zgodnie z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych, o której mowa w art. 33 ustawy o finansach publicznych (ufp), gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest nadrzędną zasadą, do której przestrzegania zobowiązana jest każda jednostka dysponująca środkami publicznymi. Jawność finansów publicznych, w rozumieniu powyższej zasady utożsamiana jest z dostępem do szeroko pojmowanych informacji, dotyczących podejmowania szeregu działań prawnych i faktycznych w zakresie administrowania (zarządzania) zasobami publicznymi. Wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów, kontroli politycznej oraz kontroli ze strony samych obywateli. (K. Świąch-Kujawska [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020).

Jedną z form realizacji zasady jawności, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. b ufp jest także podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe. Z kolei w pkt 8 ww. przepisu jako przejaw realizacji zasady jawności wskazany został obowiązek udostępniania przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu

podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja.

Konstrukcja przepisu art. 34 ust. 1 pkt 3 i 8 ufp ma charakter ogólny, wskazując na konieczność podania do publicznej wiadomości określonych w nim informacji, tym samym konkretyzacja tych obowiązków następuje w powiązaniu z realizacją obowiązków udostępniania informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (udostępnienie informacji w BIP oraz tryb wnioskowy). Zgodnie z orzecnictwem, gospodarka środkami publicznymi jest jawna i musi być zaliczona do kategorii informacji publicznej (wyrok WSA w Gliwicach z 13.11.2017 r., IV SAB/GI 217/17). Jednakże ustawa o finansach publicznych nie precyzuje formy udostępniania danych, o których mowa w ww. przepisie. Podobnie, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa w jaki sposób informacja o kwotach udzielonych dotacji powinna zostać udostępniona, **w szczególności brak jest regulacji, wskazującej na obowiązek zamieszczania takich danych w Biuletynie Informacji Publicznej**. Zauważyć należy, że wśród danych, które na podstawie art. 8 ust. 3 ufp, podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej powinny obligatoryjnie zamieszczać w BIP, nie znajdują się informacje o kwotach udzielonych dotacji. Tym samym za skuteczną i dozwoloną formę udostępnienia takich danych uznać należy każdy inny tryb upublicznienia informacji, dający wyraz realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Na uwagę zasługuje także okoliczność, że działalność Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości, zwłaszcza w przedmiocie dostępu do informacji publicznej podlega kontroli sądowno-administracyjnej. **W okresie objętej kontrolą NIK, sądy administracyjne w ani jednym przypadku nie stwierdziły naruszeń obowiązków nałożonych na organ publiczny wynikający z naruszeń ustawy o dostępie do informacji publicznej**. Należy także uwzględnić, że plan finansowy Funduszu Sprawiedliwości jest jawny gdyż stanowi załącznik do ustawy budżetowej, zaś działalność Funduszu Sprawiedliwości jest przedmiotem licznych odpowiedzi na interpelacje poselskie czy też zapytania senatorskie.

**NIK wbrew faktom stwierdza, że Dysponent Funduszu nie podawał informacji o podmiotach, którym udzielono dofinansowania na podstawie § 11 rozporządzenia, liczbie takich umów oraz kwotach dofinansowania**. Twierdzenie NIK stoi w sprzeczności chociażby z treściami zawartymi w informatorze „ABC Funduszu Sprawiedliwości Poradnik 2020”, który był dystrybuowany m.in. w ramach obchodów Tygodnia Pomocy Osobom



Pokrzywdzonym Przepiępstwem w 2021 r. do szerokiego grona odbiorców m.in. do potencjalnych beneficjentów Funduszu zgłaszających się do lokalnych i okręgowych ośrodków pomocy.

Dysponent zamieszcza na stronie Funduszu Sprawiedliwości, w zakładce informacje publiczne: ogłoszenia o konkursach – wraz z kwotami przeznaczonymi na dotacje (**tym samym realizując obowiązek wynikający z art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. b ufp**), pytania i odpowiedzi kierowane w toku procedury konkursowej, informacje o złożonych ofertach oraz o wynikach konkursów. Powyższe dane są dostępne m.in. pod adresem: <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/pl/konkursy/>.

Nadto, na stronie Funduszu Sprawiedliwości, w zakładce pomoc pokrzywdzonym są zawarte informacje dot. Programu ochrony interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestępstwem na lata 2019 – 2021, zaś na archiwalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości są zawarte dane dot. realizacji naboru wniosków na rzecz OSP realizowanego w latach 2017-2018

<https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-sprawiedliwosci/wsparcie-dla-osp/>.

W informacji dotyczącego każdego naboru są zawarte informacje dot. jego wyników oraz kwot przeznaczonych na dany nabór.

Tym samym Dysponent Funduszu realizuje obowiązki informacyjne, zapewniając jawność prowadzonych działań związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi.

### **Konstrukcja ogłoszeń konkursowych**

W kilku przypadkach NIK zarzuca też Dysponentowi, że ogłoszenia konkursowe były sformułowane nieprecyzyjne, lub zbyt ogólnie. Nie jest jasne, na jakich postawach NIK formuluje te opinie, gdyż argumentacja wydaje się być dalece nieprzekonywująca lub nie jest w ogóle podana. NIK operuje takimi terminami, jak „nierealny termin”, „zbyt ogólne warunki”, przez co nie mam możliwości rzeczywistego odniesienia się do tak sformułowanych zarzutów.

Dla przykładu NIK wskazuje, że nierealny był termin przeprowadzenia kampanii dotyczącej niechronionych uczestników ruchu drogowego. We wskazanej powyżej sytuacji, Dysponent Funduszu nie zgadza się z oceną, że w przypadku ogłoszenia przez Dysponenta Funduszu IV otwartego konkursu ofert na 2018 roku, krótki termin realizacji zadania rzekomo nie pozwalał

na jego prawidłową i terminową realizację. Dysponent Funduszu na bieżąco nadzorował etap przygotowania konkursu oraz realizację projektu wybranego do dofinansowania. Jak wykazała weryfikacja sprawozdania rzeczowo-finansowego, wszystkie rezultaty oraz produkty projektu zostały zrealizowane, a samo sprawozdanie zaakceptowane przez Dysponenta. W związku z powyższym należy uznać, że krótki termin realizacji zadania nie uniemożliwił prawidłowego wykonania zlecenia, a cel założony w ogłoszeniu konkursowym został osiągnięty.

NIK w Informacji o wynikach kontroli kwestionował też, że niektóre z organizacji nie miały długiego doświadczenia w swoim funkcjonowaniu. Dysponent stoi na stanowisku, że krótki termin istnienia organizacji nie może jej dyskryminować w aplikowaniu o środki. Jeśli jest w stanie pozyskać doświadczonych pracowników i wykazać inne zasoby oraz wykazać potencjał do realizacji zadań i wartościowe działania projektowe, ma porównywalne szanse z organizacjami istniejącymi od wielu lat. Doświadczenie samej organizacji jest każdorazowo kryterium brany pod uwagę i punktowanym w konkursach ogłaszanych przez Dysponenta. Nie jest i nie może być jednak kryterium jedynym czy przeważającym. Jednym z celów Dysponenta jest bowiem również zwiększenie kwantum organizacji angażujących się w pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem czy w działania prewencyjne. Doświadczenie Dysponenta pokazuje bowiem, że liczba organizacji tego typu jest stale niewystarczająca, co znalazło wyraz w fakcie, że do konkursów ogłaszanych przez dysponenta nie zgłaszała się ani jedna organizacja. W ramach konkursów wybierane są oferty, które w ocenie komisji konkursowej są najkorzystniejsze. Realizacja zadań jest powierzana podmiotom, które wykażą, że będą profesjonalnie wypełniać zobowiązania, zatrudnią zawodowych specjalistów i dobrze zorganizują pracę, dając rękojmię efektywnego sprawowania powierzonych obowiązków. Doświadczenie podmiotu, choć istotne, nie daje gwarancji uzyskania dotacji w wyniku ogłaszanych konkursów ofert. Doświadczenie danej organizacji nie jest elementem jedynym i decydującym. Takie podejście byłoby niezgodne z treścią rozporządzenia w sprawie Funduszu, ponieważ w marginalny sposób traktowałoby jakość przedstawionego projektu, który ma swoje kluczowe aspekty w następujących obszarach: potencjał kadrowy, lokalowy, cel projektu, jego rezultaty i produkty, przewidywane ryzyka czy związane z realizacją zadania koszty, a także byłoby dyskryminujące wobec nowych podmiotów mających pomysł na realizację zadania publicznego, będących w trakcie budowania swojej pozycji pośród organizacji pozarządowych. Podczas oceny ofert, dwóch niezależnych Członków Komisji Konkursowej ocenia ofertę pod kątem doświadczenia podmiotu, ale

również zasobu rzeczowego i lokalowego, specjalistów realizujących zadanie, przewidzianych w projekcie rezultatów, produktów, celu, a także harmonogramu i kosztorysu. Nie znajduje uzasadnienia oraz oparcia w obowiązujących przepisach prawa opinia dotycząca wykluczenia z powodów formalnych wszystkich organizacji nieposiadających ściśle określonego doświadczenia instytucjonalnego. Przepisy rozporządzenia w sprawie Funduszu jasno precyzują kryteria oceny formalnej oraz wskazują podstawy do odrzucenia oferty. Doświadczenie podmiotu nie stanowi przesłanki do odrzucenia oferty, a podlega weryfikacji na etapie oceny merytorycznej. Brak wieloletniego doświadczenia lub udział podmiotów nowych w otwartych konkursach ofert również nie jest przewidzianą prawem przesłanką do ich odrzucenia. Doświadczenie podmiotu jest jedną z części składowych oceny merytorycznej ale nie stanowi jej fundamentu.

Jak wielokrotnie wskazywano Dysponent Funduszu prowadzi bieżącą kontrolę nad działaniami podejmowanymi przez Wykonawców. Jedną z kontroli odbyła się w Fundacji Ex Bono z siedzibą w Opolu. Stwierdzone nieprawidłowości doprowadziły do wypowiedzenia umowy z fundacją. Przyczyny wypowiedzenia umowy z Fundacją nie można upatrywać w braku doświadczenia ale były one podyktowane względami merytorycznymi oraz zdiagnozowanymi nieprawidłowościami. Za przykład posłużyć mogą też pozostałe wypowiedziane umowy z bardziej doświadczonymi Wykonawcami: Fundacja Wspierania Inicjatyw Lokalnych Probus i Fundacja Lex Nostra, działają od 2010 roku, a Fundacja Edukacji Nowoczesnej od 2012 roku. W związku z powyższym, zarzut o przyznawaniu środków organizacjom bez doświadczenia jest niezasadny..

NIK zarzucał również, że Dysponent zbyt ogólnie określał wytyczne dotyczących lokalizacji, oznaczenia i warunków lokalowych w zakresie miejsc świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym. Należy podkreślić, że zewnętrzny podmiot doradcy (PwC) przeprowadził analizę, na podstawie której Dysponent Sprawiedliwości zaplanował organizację 60 konkursów tak, aby utworzyć 60 Okręgowych Ośrodków Pomocy Pokrzywdzonym. Punktem wyjścia do wyznaczenia miejsc funkcjonowania Ośrodków były obszary właściwości Sądów Okręgowych, wzmocnione o dodatkowe Ośrodki w najbardziej zaludnionych miejscach. Lokalne Punkty z kolei zostały przypisane do konkretnych Ośrodków i zostały przyporządkowane do wszystkich powiatów będących we właściwości danego Okręgowego Ośrodka (poza powiatem, w którym znajduje się siedziba Ośrodka). Ponadto ze względu na fakt, że część okręgów sądowych jest duża, nie tylko ze względu na zajmowany obszar, ale również bardziej zaludniona, podjęto decyzję o utworzeniu

dotychczas 15 Okręgowych Ośrodków, dzięki którym osoby pokrzywdzone mogą mieć szybszy i łatwiejszy dostęp do pomocy udzielanej przez specjalistów na terenie całego kraju. Trudno zatem przyjąć argument o zbyt dużej ogólności lokalizacji.

### **Planowanie wydatkowania środków**

Programy, na podstawie których Dysponent wydatkuje środki, zostały przygotowane w oparciu o kryteria wskazane w rozporządzeniu. Dysponent Funduszu określił zakres Programu oraz wskazał proces jego ogłoszenia. Programy zostały przygotowane i ogłoszone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. **Nie jest prawdą, jak twierdzi NIK, że Dysponent Funduszu nie korzystał ze wsparcia kompetentnych ekspertów zewnętrznych.** Za przykład może świadczyć analiza przygotowana przez zewnętrzną międzynarodową firmę audytorską PriceWaterhouseCoopers (PwC), wyłonioną w postępowaniu zamówieniowym wykorzystaną przy tworzeniu kluczowego dla Funduszu Sprawiedliwości Programu związanego z siecią ośrodków na lata 2019-2021. Podkreślenia wymaga fakt, że ww. raport ma charakter kompleksowy – uwzględnia również zalecenia w zakresie przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz pomocy postpenitencjarnej. Ponadto zawiera propozycje strategii funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości w kontekście realizacji konkursów. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzona nierzetelność w przygotowaniu programów nie ma poparcia w faktach. NIK zaś próbuje podważyć kompetencje światowej klasy firmy audytorskiej, insynuując, że opracowanie zostało napisane według sugestii Dysponenta. NIK posługuje się sformułowaniem „ręka w rękę”, nie wyjaśniając w dokumencie znaczenia tego określenia, tworząc jedynie efekt negatywnego skojarzenia czytelnika raportu. Formuła ta natomiast w praktyce oznaczała współpracę pomiędzy doradcą a zamawiającym w identyfikacji możliwości konkretnych usprawnień w formułach konkursu. Nie była natomiast wykorzystywana w diagnozie czy formułowaniu zaleceń.

Nie jest również prawdą, że Dysponent nie konsultował założeń i treści programów z właściwymi podmiotami publicznymi oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi. Kształt poszczególnych Programów podlegał konsultacjom w trakcie:

- spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych podczas których omawiany był kształt i zakres poszczególnych programów (Spotkanie informacyjne dla organizacji pozarządowych w dniu 6 listopada 2018 roku, Warsztat z

przedstawicielami podmiotów uczestniczących w otwartych konkursach ofert na powierzenie realizacji zadań ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości w zakresie Przeciwdziałania Przyczynom Przystępności w dniu 15 listopada 2018 roku, Kongres Pomoc+ „Koalicja na rzecz ofiar przestępstw i przeciwdziałania przestępności w dniach 25-26 listopada 2018 roku);

- współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej oraz przedstawicielami Powiatowych Komend Państwowej Straży Pożarnej podczas realizacji w 2018 roku naborów wniosków dotyczących doposażenia ochotniczych straży pożarnych, uzyskane informacje w toku współpracy pozwoliły na modyfikacje zarówno sposobu realizacji zadań w roku 2018 jak również przyczyniły się do powstania Programu ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków oraz likwidacji skutków pokrzywdzenia przestępstwem na lata 2019-2020;
- współpracy z Ministerstwem Zdrowia – Departamentem Ratownictwa Medycznego i Obronności w zakresie weryfikacji tabeli sprzętu medycznego możliwego do sfinansowania ze środków Funduszu Sprawiedliwości na rzecz szpitali i jednostek ratownictwa medycznego, w celu jak najlepszego wsparcia tych placówek pod kątem pomocy osobom pokrzywdzonym;
- indywidualnych konsultacji pracowników DFS z organizacjami pozarządowymi w celu rzeczywistego zdefiniowania skali problemów oraz pomocy, która jest przez ww. organizacje świadczona. Powyższe w ocenie Departamentu stanowi jeden z najistotniejszych czynników w kształtowaniu skali i kierunków pomocy, ponieważ to organizacje pozarządowe świadcząc rzeczywistą pomoc, dysponują w pełni informacjami w tym zakresie;
- projektu „Sieciowania Pomocy Pokrzywdzonym” polegającego na oddolnych konsultacjach i spotkaniach (na poziomie powiatów) oraz tworzeniu synergii we współpracy z lokalnymi służbami wspierającymi osoby pokrzywdzone przestępstwem (policją, ośrodkami pomocy społecznej, przedstawicielami gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i zespołów interdyscyplinarnych, przedstawicielami szkół i ośrodków zdrowia oraz organizacjami pozarządowymi);
- prac analitycznych przeprowadzonych na zlecenie Departamentu Funduszu Sprawiedliwości polegających na przeglądzie sposobu realizacji zadań, inwentaryzacji

prowadzonych działań oraz zaproponowania kierunków zmian na przyszłość przy współudziale przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Planując działania dotyczące wyposażenia Ochotniczych Straży Pożarnych, ZOZów, podejmowano i realizowano działania mające na celu szerokie uwzględnienie potrzeb interesariuszy, dopasowanie planowanych działań pod kątem potrzeb odbiorców, jak również uniknięcie powielania tych samych zadań.

Dysponent Funduszu nie podziela również oceny Najwyższej Izby Kontroli, w zakresie nierzetelnego przygotowania planów finansowych Funduszu.

Dysponent Funduszu na bieżąco prowadzi szczegółowy nadzór nad przygotowaniem i wykonaniem planu finansowego Funduszu. **Działania te prowadzone są zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz zgodnie z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w Ministerstwie Sprawiedliwości dotyczącymi: planowania przychodów i kosztów, dokonywania zmian w planie finansowym funduszu, prowadzenia ewidencji księgowej oraz sporządzania Rb-33 i Rb-40 z wykonania planu finansowego Funduszu.**

Na bieżąco prowadzona jest analiza zaangażowania i wydatkowania środków Funduszu na potrzeby Dysponenta oraz sporządzane są informacje w zakresie wydatkowania środków Funduszu na każde żądanie Dysponenta. Dodatkowo z inicjatywy Departamentu Funduszu Sprawiedliwości zwiększono częstotliwość przekazywania przez Biuro Finansów informacji o przychodach i wydatkach Funduszu. Wskazane działania służą przede wszystkim do bieżącej kontroli wydatkowania środków Funduszu, ale również są elementem nadzoru nad prawidłowym i racjonalnym zaangażowaniem środków w okresie danego roku budżetowego.

Szczegółowy sposób sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania planu finansowego funduszu celowego uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 z późn.zm.). Natomiast rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396), określa szczegółowy sposób sporządzania sprawozdań Rb – N i Rb – Z.

Dodatkowo Dysponent Funduszu gromadzi dane statystyczne w ujęciu miesięcznym w zakresie beneficjentów miejsc świadczenia pomocy w podziale na osoby pokrzywdzone przestępstwem, osoby najbliższe, świadków, osoby nieuprawnione, w podziale na wiek i płeć

beneficjentów, informacje dotyczące niepełnosprawności osób wnioskujących o pomoc (dane podawane dobrowolnie) oraz dane dotyczące przemocy w rodzinie: liczba osób, które zostały dotknięte przemocą w rodzinie oraz liczba zgłoszeń w związku z przemocą w rodzinie. Należy także podkreślić agregowanie oraz wykorzystanie danych zawartych w wykazach udzielonej pomocy m.in. do planowania działań związanych z funkcjonowaniem nowej sieci punktów świadczenia pomocy pokrzywdzonym, świadkom oraz osobom im najbliższym w kolejnej perspektywie czasowej. Powyższe dane Departament uwzględnia w półrocznych, rocznych i końcowych raportach podsumowujących realizację zadań Funduszu Sprawiedliwości, które za lata 2018, 2019 i za I półrocze 2020 roku podlegały kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

### **Fundusz Sprawiedliwości jako fundusz celowy**

W „Syntezie wyników kontroli” NIK stawia w rzeczywistości zarzut ustawodawcy (przekraczając tym samym swoje kompetencje), w związku z zakresem ustanowionego w art 43 ustawy – Kodeks karny wykonawczy katalogu zadań Funduszu Sprawiedliwości.

Tymczasem, zdaniem Dysponenta, szerokie spektrum działań prewencyjnych pozostających w zakresie właściwości Funduszu Sprawiedliwości jest realną odpowiedzią na różnego rodzaju typy czynów zabronionych, które są popełniane na terenie naszego kraju oraz daleko idące zróżnicowanie obrazu kryminologicznego sprawców. Nieuprawnionym wydaje się twierdzenie, że Fundusz realizując ustawowe cele miałby bagatelizować jakąkolwiek grupę przestępstw. Ponadto przeciwdziałanie przestępczości to termin odnoszący się do wszelkich działań, mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstwa, zanim ono nastąpi. Jeżeli finansowanie projektów z zakresu edukacji będzie miało wpływ na przeciwdziałanie przestępczości, to Dysponent Funduszu nie dostrzega przeciwwskazań do jego dofinansowania.

NIK zarzuca również ustawodawcy, brak zamkniętego katalogu zadań podlegającego finansowaniu z Funduszu i dublowanie zadań finansowanych z innych funduszy celowych oraz programów rządowych. **Jest to zarzut niezasadny i również jego adresatem nie jest Dysponent Funduszu.** Natomiast właściwym uprawnieniem Dysponenta, nadanym przez ustawodawcę jest kreowanie polityki i priorytetyzacja zadań w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, w tym również odstąpienie od niektórych z nich. Działania realizowane przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości mają na celu uwzględnienie

potrzeb interesariuszy, dopasowanie planowanych działań pod kątem potrzeb odbiorców, jak również uniknięcie powielania tych samych zadań. Dopuszczenie Ochotniczych Straży Pożarnych i Zakładów Opieki Zdrowotnej **jest uzupełnieniem, a nie dublowaniem zadań realizowanych przez inne podmioty w danym obszarze**. Aby działania były adekwatne i miarodajne, kształt poszczególnych programów podlegał konsultacjom (właśnie z innymi organami, jak: m. in.: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, przedstawiciele Powiatowych Komend Państwowej Straży Pożarnej, Ministerstwo Zdrowia – Departamentem Ratownictwa Medycznego i Obronności).

Należy tu podkreślić, że działania podejmowane przez Dysponenta Funduszu miały charakter komplementarny do zadań innych podmiotów, w tym podmiotów administracji rządowej, a dzięki uzupełnieniu tych działań możliwe było systemowe dotarcie do jak najszerszego grona osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz osób im najbliższych, wsparcie tych osób szerokim spectrum działania oraz wzmocnienie polityki państwa w tym zakresie.

#### **Rozliczanie umów i postępowania administracyjne**

NIK zarzuca Dysponentowi długotrwałość procesu rozliczeń i „pozorne” wszczynanie postępowań administracyjnych, nie przyjmując wyjaśnień, przedstawianych przez Dysponenta. Tymczasem proces rozliczania dotacji z Funduszu Sprawiedliwości jest działaniem złożonym ze względu na specyfikę materii w postaci natychmiastowej pomocy osobom, co do których istnieje uzasadnione domniemanie pokrzywdzenia przestępstwem. Należy zauważyć, że sama weryfikacja wniosków osób pokrzywdzonych jest bardzo czasochłonna. Referent po zapoznaniu się z każdym przypadkiem ocenia, czy pomoc była uzasadniona. Zdarza się, że jedno sprawozdanie zawiera nawet 1000 takich wniosków. Podkreślić należy, że weryfikacja wniosków jest jednym z etapów analizy sprawozdania.

Weryfikacja sprawozdań dzieli się na etapy:

1. Weryfikacja części finansowej, tj. Zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte sprawozdaniem i wyciągów bankowych,
2. Weryfikacja informacji kwartalnych,
3. Weryfikacja wykazu osób, stanowiącego załącznik do umów,
4. Weryfikacja czy rezultaty i produkty wskazane w sprawozdaniu mają odzwierciedlenie w wykazie osób oraz czy stopień realizacji jest na odpowiednim poziomie,



5. Weryfikacja wniosków osób, którym udzielono pomocy oraz weryfikacja dokumentów potwierdzających faktyczne przebywanie w warunkach izolacji penitencjarnej złożone przez beneficjentów (w przypadku pomocy postpenitencjarnej) Należy wskazać, że jest to dla opiekunów zadania niejednokrotnie obciążający psychicznie etap.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że weryfikacja sprawozdań w ogólnym, przyjętym dla całej administracji terminie 30 dni jest niewykonalna. Czyniąc hipotetyczne założenia o zatrudnieniu dwukrotnej liczby pracowników termin 30 dni również nie zostałby zachowany. W toku prowadzenia rozliczeń, Wykonawcy, którzy otrzymują środki na pomoc ofiarom przestępstw są zobligowani do dostarczenia Dysponentowi Funduszu uzupełnień, tj. próby wniosków, stosownych wyjaśnień i korekty sprawozdania. Dotychczasowa współpraca z ww. organizacjami pokazuje, że ich głównym celem jest niesienie pomocy. Dysponent Funduszu podzielając to podejście stara się jednak zmobilizować Wykonawców do wypełniania obowiązków wynikających z zawartych umów. Podkreślenia wymaga również fakt, że aby zapewnić właściwe postępowanie przed organami administracji konieczne jest przeprowadzenie czynności administracyjnych, tj. przygotowania i wymiany korespondencji, co także znacząco wpływa na szybkość rozliczania sprawozdań.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, długość prowadzonych postępowań administracyjnych wynika z wieloaspektowości procesu weryfikacji sprawozdań. A to z kolei świadczy o profesjonalnym i rzetelnym podejściu Dysponenta Funduszu do obszaru sprawozdawczości oraz o podejściu ukierunkowanym na wsparcie działania organizacji pomocowych.

Po otrzymaniu sprawozdań złożonych przez Wykonawców, opiekunowie zadań dokonują ich wstępnej analizy. W celu ustalenia kwoty kwalifikowalnej oraz ewentualnej kwoty do zwrotu, mając uzasadnione przypuszczenia dotyczące występowania nieprawidłowości, Dysponent Funduszu Sprawiedliwości na podstawie art. 152 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wszczyna postępowania administracyjne. W trakcie trwającego postępowania administracyjnego, zgodnie z zapisami umowy, Dysponent Funduszu kieruje do Wykonawców pisma o uzupełnienia lub skorygowanie przedstawionych sprawozdań. W toku prowadzonego postępowania, organizacje udzielające pomocy ze środków Funduszu Sprawiedliwości oprócz możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, mają również sposobność dostępu do całości dokumentacji.

Niezrozumiały jest fakt, że NIK z jednej strony wyraża oczekiwanie szybkiego rozliczenia dotacji – w ciągu 30 dni, kwestionując potrzebę postępowania administracyjnego, z drugiej zarzuca Dysponentowi, że nie wystarczająco długo i dokładnie dokonywał oceny prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Przykładowo, NIK zarzuca, że Dysponent nie wymagał co do zasady przekazywania mu kopii dokumentów finansowo-księgowych ani dokumentacji rzeczowej potwierdzającej realizację zleconych zadań – w sytuacji kiedy Dysponent zawsze weryfikował wszystkie wyciągi bankowe – o czym w toku kontroli NIK był informowany.. Jest to w ocenie Dysponenta wyraz braku konsekwencji NIK.

### **Poprawa ściągальności należności Funduszu**

Problem z dochodzeniem należności przez jednostki sektora finansów publicznych był wielokrotnie poruszany przez NIK w swoich raportach i Dysponent cały czas reagował na te trudności. Jest to problem systemowy dotyczący znacznej liczby szeroko rozumianych podmiotów publicznych. Udział kwot, które realnie trafiają na konto Funduszu do kwot zasądzanych oscyluje na poziomie około 60%. Oznacza to, że niejednokrotnie jest o 20 pp. wyższy niż w innych podmiotach.

Zaznaczyć przy tym należy, że znaczna część czynników wpływających na wysoki stan należności ma charakter obiektywny, niezależny od działań jednostek, w tym w szczególności wynikających z sytuacji majątkowych dłużników i realnych możliwości spłaty zadłużenia.

Dysponent Funduszu, mając na uwadze poprawę ściągальności należności Funduszu Sprawiedliwości zainicjował proces zmian mających na celu zwiększenie jej efektywności.

Departament Funduszu Sprawiedliwości zwrócił się z prośbą do Prezesów Sądów Apelacyjnych m.in. o przesłanie informacji zbiorczych z obszaru danej apelacji dotyczących propozycji rozwiązań prawnych lub organizacyjnych zmierzających do poprawy ściągальności świadczeń na rzecz Funduszu Sprawiedliwości. Podobna prośba o propozycje zmierzające do poprawy ściągальności świadczeń na rzecz Funduszu Sprawiedliwości została skierowana do Krajowej Rady Komorniczej. Dodatkowo Departament Budżetu i Efektywności Finansowej wystosował pismo zobowiązujące jednostki sądownictwa powszechnego do podejmowania skutecznych działań windykacyjnych służących wyegzekwowaniu powstałych należności Funduszu Sprawiedliwości.

Celem podjęcia wyżej wymienionych działań było zweryfikowanie na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego oraz faktycznego aktualności części dotyczących zmian legislacyjnych zawartych w raporcie Zespołu ds. poprawy ściągłości należności Funduszu Sprawiedliwości z dnia 31 października 2018 roku. Dodatkowo zobowiązano pismem Sądy o wyznaczenie osób właściwych do kontaktu w zakresie poprawy ściągłości Funduszu, celem ewentualnego doprecyzowania lub dalszych konsultacji dotyczących wskazanych zagadnień. Spotkanie miało się odbyć w formie on-line. Odpowiedź sądów okazała się jednak na tym etapie wystarczająco precyzyjna i pozwalała na sformułowanie w tym zakresie wniosków. Przekazane przez sądy propozycje w zakresie poprawy ściągłości w trybie roboczym zostały przekazane do Dyrektora Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Zagadnienia, które zostały wskazane przez Sądy dotyczyły m.in. takich obszarów tematycznych jak:

- wprowadzenie możliwości rozłożenia płatności na większą liczbę płatności (do 3 lat) – obecna regulacja zdaniem sądów pozwalająca na rozłożenie płatności na 1 rok zniechęcała do płacenia na rzecz Funduszu (miesięczna wysokość spłaty przy rozłożeniu tylko na 12 miesięcy nadal stanowiła poważny uszczerbek dla comiesięcznego budżetu przeciętnie;
- wpisu do rejestru dłużników jako czynnika motywującego do uiszczenia należności;
- możliwości zamiany nieuiszczonych kosztów sądowych i należności na rzecz FS na prace społecznie użyteczne lub kary zastępcze pozbawienia wolności;
- możliwości uwolnienia się od kary zastępczej dopiero poprzez spłatę zobowiązań;
- uzależnienia możliwości zastosowania instytucji używania blokady alkoholowej w pojeździe oraz skrócenie trwania środków karnych (182a KKW, 84 KKW) od faktu realizacji świadczenia na rzecz Funduszu Sprawiedliwości;
- przekazanie prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez Urząd Skarbowy/KAS.

W zakresie części proponowanych rozwiązań Departament Funduszu Sprawiedliwości zwrócił się także z prośbą do Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji

o zajęcie stanowiska. Departament udzielił informacji dotyczącej planowanych zmian w zakresie swojej właściwości.

W zakresie ostatniego punktu związanego z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego o opinię i uwzględnienie w przyszłych zmianach ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy został poproszony Departament Legislacyjny Ustroju Sądów.

Aktualnie trwają prace analityczne ww. Departamentów w zakresie przedstawionych propozycji zmian legislacyjnych. Departament Funduszu Sprawiedliwości na bieżąco monitoruje postęp prac nad zaproponowanymi rozwiązaniami.

W związku ze wskazanymi powyżej czynnościami nie można zarzucić Kierownictwu Ministerstwa braku podjęcia rzetelnych działań w celu poprawy ściągalności należności Funduszu Sprawiedliwości. Zmiany legislacyjne stanowiły element dominujący w raporcie Zespołu ds. poprawy ściągalności Funduszu z 2018 roku, co zostało wskazane w samym wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli. Za sprawą informacji uzyskanej od sądów w 2021 roku udało się potwierdzić część wskazanych w raporcie wniosków jako „aktualne obszary problemowe w zakresie ściągalności” i podjąć działania zmierzające do zmiany odpowiednich przepisów prawnych.

### **Wykonawcy zadań Funduszu Sprawiedliwości**

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała różnego typu zarzuty dotyczące działań wykonawców Funduszu Sprawiedliwości. Dysponent Funduszu sprawując nadzór nad realizacją zadań wiele z tych nieprawidłowości koryguje na bieżąco, inne w ramach postępowań administracyjnych (których prowadzenie NIK, z niewiadomych przyczyn poddaje krytyce). Należy podkreślić, że w toku realizacji zadań mogą być popełniane błędy po stronie wykonawców, które w ramach działalności nadzorczej i kontrolnej Dysponenta podlegają korekcie. Jak w każdym innym przypadku finansowania zadań ze środków publicznych zdarzają się również sytuacje wypowiedzenia umów z nierzetelnymi wykonawcami. Ten środek również jest wykorzystywany przez Dysponenta Funduszu. Miało to miejsce m.in. w przypadku Fundacji EX BONO z Opolą. W tym przypadku Dysponent natychmiast po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach w ośrodku w Opolu, wszczął kontrolę w ośrodku (o tym fakcie NIK nie wspomina w swojej Informacji o wynikach kontroli) i w efekcie tej kontroli wypowiedział umowę wykonawcy. Co więcej, w przypadku Fundacji Ex Bono (jako, że prowadzi ona jeszcze ośrodek w Tychach) Zespół ds. Kontroli prowadzi nadal

dwie kontrole jednocześnie. Zespół ds. Kontroli na bieżąco weryfikuje dokumenty przekazywane przez Wykonawców oraz przygotowuje pisma, w których podmioty zobowiązane są do przygotowania wymaganych dokumentów oraz przedstawienia stosownych wyjaśnień. Po otrzymaniu niezbędnych dokumentów oraz wyjaśnień ze strony Fundacji możliwe będzie rozliczenie sprawozdania dotyczącego projektu w Opolu oraz zakończenie toczących się kontroli. W tym miejscu należy podkreślić, że nie są to jedynie działania kontrolne w ramach Departamentu prowadzone w odniesieniu do projektów realizowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

Nie jest też prawdą, że Dysponent nie podjął działań odnośnie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem na terenie województwa opolskiego. 22 kwietnia 2020 opublikowane zostało ogłoszenie o LXXXIII otwartym konkursie ofert na lata 2020-2021 – Pomoc Pokrzywdzonym i Świadkom, Ośrodek - Opole. 3 czerwca 2020 opublikowane zostały wyniki konkursu, dzięki czemu możliwe było kontynuowanie świadczenia pomocy w ramach Sieci na terenie Opola oraz w 11 lokalnych punktach zlokalizowanych na terenie okolicznych powiatów. Należy mieć na względzie, że osoby pokrzywdzone przestępstwem, świadkowie oraz osoby im najbliższe są mogły korzystać z pomocy we wszystkich miejscach świadczenia pomocy w całym kraju niezależnie od ich miejsca zamieszkania lub miejsca popełnienia przestępstwa. Zaś koszty podróży do dowolnego ośrodka pomocy pokrzywdzonym dla osób pokrzywdzonych przestępstwem są finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

NIK w swym wystąpieniu podał szereg zarzutów w stosunku do Fundacji Ex Bono. Dysponent zauważył te nieprawidłowości właśnie w toku kontroli, która przeprowadzał. Dlatego, między innymi, umowa z tym podmiotem została rozwiązana.

### **Działania promocyjne**

Zarzut NIK, że od stycznia do października 2020 roku realizowano działania promocyjne, pomimo nieopracowania dokumentu strategicznego określającego cel, zakres i formy działań promocyjnych, jest nietrafiony. „Szkic strategii promocyjnej zawierający propozycję działań w 2020 roku” został przygotowany 1 października 2020 roku, co nie oznacza, że podjęte działania informacyjne od stycznia do października w 2020 roku były działaniem nierzetelnym. Zatrudniony ekspert zewnętrzny, posiadający odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w zakresie planowania oraz prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych, był odpowiedzialny za bieżące merytoryczne wsparcie Dysponenta

w zakresie planowania strategii promocyjnych i komunikacji medialnej, a podjęte działania informacyjne obejmowały trzy cele Funduszu: pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc postpenitencjarną oraz przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem.

Nie jest też prawdą, że wypłacone wynagrodzenie dla zatrudnionego eksperta w 2020 roku obejmowało jedynie opracowanie ww. „Szkicu strategii promocyjnej zawierający propozycję działań w 2020 roku”. Użyte w Informacji o wynikach kontroli stwierdzenie „wypłacone wykonawcy wynagrodzenie z tytułu opracowania tego dokumentu” wprowadza w błąd. Zatrudniony ekspert zewnętrzny, w ramach zawartej umowy, nie był odpowiedzialny wyłącznie za sporządzenie „Szkicu strategii...”. Jego zadaniem było bieżące i kompleksowe wsparcie merytoryczne Dysponenta w procesie planowania i prowadzenia działań medialnych, promocyjnych i PR Funduszu Sprawiedliwości, w szczególności w zakresie planowania i prowadzenia akcji informacyjnych, edukacyjnych oraz realizacji kampanii społecznych informujących o zadaniach i celach Funduszu oraz planowania strategii promocyjnych i komunikacji medialnej.

NIK zarzucił też, że działania informacyjne były prowadzone z naruszeniem zasad gospodarki pieniężnej państwa, że względu na zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem planu finansowego Funduszu. **Jak już zostało wielokrotnie wspomniane, Dysponent Funduszu Sprawiedliwości nie zaciągnął zobowiązania z przekroczeniem planu finansowego, ponieważ dysponował środkami w kwocie pozwalającej na zawarcie, wskazanego przez NIK, Aneksu nr 2 do umowy nr DFS-III-0607-1/18/11, w ramach środków na paragrafie grupy wydatków bieżących (4000).** Z tego paragrafu były finansowane m.in. działania promujące Fundusz Sprawiedliwości. Oznacza to, że do płatności Aneksu nr 2 zabezpieczono kwotę nieprzekraczającą poziomu dostępnych środków finansowych w tamtym okresie. Wyjaśnienia w tym zakresie zostały przedstawione kontrolerom NIK wraz z pełną korespondencją prowadzoną w sprawie. W ramach wyżej wymienionego paragrafu dot. grupy wydatków bieżących, dostępne środki zostały ustalone w tamtym czasie na poziomie ponad 35 mln zł. Z tego paragrafu były finansowane m.in. działania promujące Fundusz Sprawiedliwości. **Oznacza to, że do płatności Aneksu nr 2 zabezpieczono kwotę nieprzekraczającą poziomu dostępnych środków finansowych w tamtym okresie.** Należy przy tym podkreślić, iż wprowadzenie zawężenia do osobnej kategorii, jak „promowanie działalności funduszu”, niemającej jednak odzwierciedlenia w układzie paragrafowym, nie powoduje przekroczenia planu finansowego, gdyż wydatki na działania informacyjne i

promocyjne funduszu są dokonywane w ramach paragrafu zakupu usług (4300), na którym, po zapłaceniu już kwoty 14,7 mln zł, wciąż dostępne były środki na poziomie około 20 mln zł. Sztuczne wydzielenie kategorii „promowanie działalności funduszu”, niemające odzwierciedlenia w układzie paragrafowym, nie powoduje zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem planu finansowego, gdyż na paragrafach, z których dokonywane były płatności znajdowały się środki w wystarczającej wysokości do ich dokonania. Dodatkowo, należy podkreślić, że zagadnienie to było poruszane już w ramach kontroli budżetowej NIK za 2019 rok. **W toku tamtej kontroli kontrolerzy NIK, przyjęli powyższe wyjaśnienia, nie kwestionując ich prawidłowości i nie wskazując na przekroczenie planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości w wystąpieniu pokontrolnym.**

Kolejnym niezasadnym zarzutem, prowadzącym **do sytuacji, gdy NIK stawia się w pozycji podmiotu zarządzającego Funduszem Sprawiedliwości**, jest oczekiwanie, że Dysponent dokładnie zrealizuje wytyczne NIK w zakresie promocji Funduszu. Na str. 17 swojego wystąpienia NIK pisze „działania Dysponenta w zasadniczy sposób odbiegały od faktycznej rekomendacji NIK”. Nie jest jasne, na jakiej podstawie NIK oczekuje, że Dysponent Funduszu będzie realizował wytyczne NIK w zakresie promowania Funduszu. Decyzja w tej sprawie, jest właściwym uprawnieniem Dysponenta. Ustawa o NIK, wyłącznie zobowiązuje do informowania NIK o wdrożeniu, bądź nie wniosków pokontrolnych. Nigdzie nie ma mowy o obowiązku wdrażania wytycznych organu kontrolującego.

Zatem działając zgodnie i w granicach prawa, Dysponent podejmował działania promujące działalność Funduszu Sprawiedliwości w jego trzech głównych obszarach: pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem, pomoc postpenitencjarną oraz przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, zgodnie z rekomendacjami zatrudnionego eksperta zewnętrznego. Zgodnie z obowiązującym prawem – działania promujące Fundusz nie muszą odnosić się tylko i wyłącznie do informowania społeczeństwa na temat dostępnych form pomocy ofiarom przestępstw. Ich tematyka może obejmować inne obszary działalności Funduszu, czyli przeciwdziałanie przyczynom przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną. Dysponent miał prawo poszerzyć akcje informacyjne o elementy wymiaru sprawiedliwości, które, w jego ocenie są istotne. Tak było na przykład z tematem wprowadzenia ustawy antyprzemocowej. Opisane wyżej czynności przyniosły zamierzony efekt – odnotowano znaczny wzrost rozpoznawalności Funduszu i jego celów, jak również wzrosła liczba osób, którym udzielono pomoc oraz zwiększyła się liczba wniosków o udzielenie pomocy, kierowanych do Departamentu Funduszu Sprawiedliwości.

**Pomoc postpenitencjarna**

NIK w Informacji z wyników kontroli stwierdza, że liczba beneficjentów wsparcia w 2018 roku 3 806, w 2019 - 4 395, a w I półroczu 2020 - 1 669 oraz że stwierdzono znaczne dysproporcje w liczbie beneficjentów. Dla Dysponenta nie jest jasne – jaki problem widzi NIK w fakcie, że udzielono więcej pomocy osobom wychodzącym z więzień. Raczej jest to sytuacja pozytywna. Dysponent nie ma wpływu na ostateczną liczbę beneficjentów świadczonej pomocy oraz status osób, które korzystają z pomocy Ośrodka Readaptacji (czy są to osoby pozbawione wolności, zwalniane z zakładów karnych i aresztów śledczych czy osoby im najbliższe). Ośrodki te prowadzą działalność o charakterze otwartym i przyjmują wszystkich, którzy tej pomocy potrzebują oraz spełniają kryteria jej udzielenia. Przesłanką do uzyskania pomocy ze środków Funduszu jest zatem faktyczne przebywanie w warunkach izolacji penitencjarnej. Departament Funduszu nie ma wpływu na to, który Ośrodek Readaptacji jest wybierany przez osoby uprawnione do uzyskania wsparcia. Ponadto niewykorzystane środki dotacji są zwracane na konto Dysponenta Funduszu. Podmiot realizuje działanie na podstawie złożonej przez siebie oferty. Dotacja jest przyznawana na realizację oferty. Podczas rozliczania dotacji, pracownicy Departamentu Funduszu Sprawiedliwości weryfikują m.in. czy podmiot zrealizował założenia ze swojej oferty. W przypadku, gdy podmiot nie osiągnął założonych wskaźników, pracownicy weryfikują przyczyny wystąpienia takiego stanu rzeczy.

Odnosnie zarzutów o „nierzetelnej ewaluacji” pomocy postpenitencjarnej, należy podkreślić, że Dysponent monitoruje i analizuje faktyczne efekty udzielonego wsparcia, a stwierdzenie odwrotne jest niezasadne. W zakresie pomocy postpenitencjarnej, należy pamiętać, że obszar ograniczenia powrotności do przestępstwa jest obszarem o wiele szerszym na który wpływ ma wiele czynników, a nie tylko pomoc udzielana ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Poza Programem dotyczącym pomocy postpenitencjarnej tworzonymi zgodnie z treścią Rozporządzenia w sprawie Funduszu, związanymi z udzielaniem dotacji w trybie konkursowym na realizację zadań określonych w § 39. ww. Rozporządzenia, można wyróżnić w tym obszarze np. Program „Praca dla więźniów”, działalność organizacji pozarządowych nieotrzymujących środków z dotacji Funduszu Sprawiedliwości, działalność społeczną innych podmiotów w tym zakresie czy działalność ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych urzędów pracy, a także wskazaną kuratorską służbę sądową czy Służbę Więzienną. Nie sposób oceniać efektywności pomocy postpenitencjarnej realizowanej w ramach Funduszu Sprawiedliwości, w oderwaniu od pomocy świadczonej przez wskazane wyżej podmioty. W



ramach Funduszu, prowadzony jest kompleksowy proces społecznej readaptacji skazanych i ich rodzin, realizowany w ramach ściśle określonych Rozporządzeniem zadań, które mogą świadczyć podmioty otrzymujące dotacje z Funduszu Sprawiedliwości w stosunku do tej grupy beneficjentów. Zero-jedynkowa ocena liczby osób którym udzielono pomocy, przez różne podmioty, jest całkowicie bezzasadna i odbiega od celu, jaki niesie za sobą społeczna readaptacja skazanych oraz ograniczenie zjawiska powrotności do przestępstwa. Należy podkreślić, że przepisy prawa bynajmniej nie nakładają na Dysponenta przyjęcia określonej metodologii. Dysponent wywiązywał się z nałożonego przepisami obowiązku sporządzania sprawozdania zgodnie z § 52 rozporządzenia w sprawie Funduszu. Co więcej dodatkowo, mimo braku takiego wymogu, tworzone były raporty podsumowujące działalność Dysponenta w określonych obszarach, za kolejne lata. Ponadto należy zauważyć, że podstawowym narzędziem pozwalającym na pełną ewaluację zadań były i są półroczne sprawozdania finansowo-merytoryczne składane do Dysponenta Funduszu przez organizacje pozarządowe. Sprawozdania półroczne zawierają wszelkie niezbędne informacje pozwalające na ocenę postępów w realizacji powierzonego przez Dysponenta zadania oraz prawidłowości jego realizacji i zgodności z treścią zawartych umów. Do najważniejszych składowych należą: postęp finansowy realizacji zadania, postęp rzeczowy realizacji zadania, źródła finansowania wydatków, informacja na temat problemów/trudności związanych z realizacją zadania, osiągnięte rezultaty i produkty projektu, informacja na temat wystąpienia ryzyka przy realizacji zadania oraz podjęte działania naprawcze. Uzupełnieniem dla sprawozdań półrocznych są otrzymywane przez Dysponenta informacje kwartalne pozwalające na analizę dotyczącą dynamiki wykorzystywania środków dotacji oraz rodzaju zadań na które są one przeznaczone.

*Z poważaniem,*

Z upoważnienia

Ministra Sprawiedliwości

**Marcin Romanowski**

**Podsekretarz Stanu**

/podpisano elektronicznie/

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KPB.430.010.2021  
P/20/037

Warszawa, dnia 07 września 2021 r.

### Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości do informacji o wynikach kontroli nr P/20/037 pn. „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości”

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przekazanego przez Ministra Sprawiedliwości, w dniu 17 sierpnia 2021 r., stanowiska do informacji o wynikach kontroli nr P/20/037 pn. „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości”. Przedstawione w stanowisku stwierdzenia stanowią w praktyce powtórzenie tez wyrażonych w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego<sup>1</sup> skierowanego do Ministra Sprawiedliwości. Przedmiotowe zastrzeżenia zostały oddalone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli<sup>2</sup>, co zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób prawomocny kończy postępowanie kontrolne. Powielanie argumentów, które nie znalazły uznania w oczach niezawisłych członków Kolegium NIK oznacza, że pomimo rozbudowanej argumentacji zawartej w informacji o wynikach kontroli oraz w ww. uchwale Minister Sprawiedliwości konsekwentnie kwestionuje wyniki kontroli NIK<sup>3</sup>.

**Przedstawiona w stanowisku (a wcześniej w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego) argumentacja opiera się w istocie na podważeniu uprawnień kontrolnych NIK w odniesieniu do działań Dysponenta Funduszu.** W opinii Ministra Sprawiedliwości, uprawnienia te sprowadzają się do oceny legalności jego działań i nie zapewniają Izbie możliwości oceniania gospodarności, celowości i rzetelności gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego. Okoliczność ta wydaje się wynikać z błędnie rozumianego prawa do dyskrejonalnego kształtowania kierunków działania Funduszu Sprawiedliwości i sposobu ich wdrażania. W myśl prezentowanego podejścia, granice tego prawa wyznaczają przepisy ujęte w Kodeksie karnym wykonawczym<sup>4</sup> i w wydanym przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeniu w sprawie Funduszu<sup>5</sup>. Każda zaś próba oceny sposobu realizacji tego uprawnienia przez podmiot zewnętrzny traktowana jest przez Dysponenta, jako nieuprawniona ingerencja w jego wyłączną właściwość kompetencyjną.

Odnosząc się do powyższej argumentacji należy podkreślić, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych skutkujących wyłączeniem lub ograniczeniem w przypadku kontroli Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości uprawnień kontrolnych NIK. Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>6</sup> oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>7</sup>, **Izba kontroluje**

<sup>1</sup> Pismo z dnia 4 czerwca 2021 r., znak: BM-VI.0910.5.2020.

<sup>2</sup> Uchwała Nr 46/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 lipca 2021 r.

<sup>3</sup> Uchwała została opublikowana na stronie internetowej NIK: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik>.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.).

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683) – dalej: rozporządzenie w sprawie Funduszu.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

**działalność organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.** Przedstawione w informacji oceny wynikały zatem z prawidłowego oraz w pełni uprawnionego zastosowania wszystkich wymienionych powyżej kryteriów. Przyjęcie stanowiska Ministra wskazującego na ograniczone uprawnienia kontrolne NIK, skutkowałoby odstępniem od realizacji zadań naczelnego organu kontroli państwowej, a tym samym naruszeniem normy Konstytucji. Oznaczałoby również, że żaden organ państwa (poza samym Dysponentem) nie ma prawa dokonywać oceny racjonalności i gospodarności wykorzystania środków finansowych Funduszu Sprawiedliwości.

NIK wyraża również sprzeciw wobec przedstawionego w stanowisku Ministra Sprawiedliwości stwierdzenia, że Izba wkracza w kompetencje Ustawodawcy, kwestionując wprowadzony w 2017 r. do kodeksu karnego wykonawczego, nowy cel Funduszu Sprawiedliwości, dotyczący przeciwdziałania przestępczości. Należy podkreślić, że kluczowym zadaniem NIK jest dbałość o gospodarność wydatkowania środków publicznych. W obliczu stwierdzonych w toku kontroli – braku efektów działań Dysponenta w obszarze przeciwdziałania przestępczości oraz ich rażąco wysokich kosztów w stosunku do innych zadań Funduszu (w tym jego pierwotnych zadań obejmujących pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem), Izba sformułowała w tym zakresie wnioski *de lege ferenda*, wskazując na zasadność zmiany przepisów prawa. Powyższe, w żadnym stopniu nie może być postrzegane jako kwestionowanie decyzji Ustawodawcy. Świadczy natomiast o prawidłowej realizacji, określonych w Konstytucji oraz w ustawie o NIK, obowiązków naczelnego organu kontroli państwowej.

**Należy podkreślić, że w przekazanym stanowisku Dysponent Funduszu nie przedstawił żadnych nowych okoliczności, mających wpływ na merytoryczną ocenę jego działań.** Nie odniósł się również do zdecydowanej większości szczegółowo opisanych w informacji przykładów niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi. Powtórzył natomiast wyrażone wcześniej w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego tezy, mające w jego ocenie, potwierdzać niespójność ocen oraz brak zgodności danych przedstawionych przez NIK m.in. z ustaleniami innych kontroli Izby.

Unikając powtarzania argumentacji przedstawionej w Uchwale Nr 46/2021 Kolegium NIK, w której szczegółowo wyjaśniono powody nieuwzględnienia poszczególnych zastrzeżeń, warto wskazać najbardziej rażące przykłady błędnego lub nawet manipulacyjnego posługiwania się w stanowisku Ministra danymi w celu zdezawuowania wyników kontroli NIK:

1. Nie można w szczególności zgodzić się z zarzutem, że w informacji o wynikach kontroli zaniżono wartość pomocy udzielonej osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Kwestionowana przez Ministra kwota 228,5 mln zł dotyczyła, jak precyzyjnie wskazano w informacji, środków przekazanych ofiarom przestępstw i ich najbliższym oraz kosztów utrzymania sieci pomocy pokrzywdzonym. Nie uwzględniała natomiast kosztów innych, sfinansowanych przez Dysponenta zadań, które jak wykazała kontrola, nie służyły w praktyce kompensowaniu skutków przestępstw, tj. w szczególności doposażenia OSP oraz placówek opieki zdrowotnej. Wydatki te (odpowiednio 140 802,9 tys. zł oraz 35 204,4 tys. zł) zostały wykazane w informacji odrębnie i opisane pod kątem ich faktycznej treści ekonomicznej, co w ocenie NIK, stanowi precyzyjniejszy opis, niż ich wspólne ujęcie w ramach ogólnej i niepoprawnej merytorycznie kategorii – pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.
2. Odnośnie cytowanych wielokrotnie ustaleń z informacji Izby dotyczącej funkcjonowania KSRG, które miałyby potwierdzać niespójność prezentowanych danych na temat skali zaangażowania OSP do wypadków komunikacyjnych, należy podkreślić, że tylko około 25% (najlepiej wyposażonych jednostek OSP) wchodzi w skład KSRG. Ponadto tzw. „miejscowe zagrożenia”, do których dysponowano OSP, obejmują bardzo szeroką gamę zdarzeń i w żadnej mierze nie mogą być utożsamiane z wypadkami komunikacyjnymi.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

**Ustalenia obu kontroli dotyczą zatem innych obszarów tematycznych i ich porównywanie jest błędne metodologicznie<sup>8</sup>.** Ponadto, przedstawione w informacji dane zostały literalnie zacytowane z oficjalnych materiałów Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, w związku z czym nie może być wątpliwości odnośnie ich rzetelności. Zdziwienie budzi również podniesiony przez Ministra argument, że prowadzone przez niego w 2019 r. działania związane z doposażeniem Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: OSP) stanowiły w praktyce realizację wniosków pokontrolnych z przeprowadzonej dopiero dwa lata później kontroli NIK dotyczącej funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (dalej: KSRG)<sup>9</sup>.

3. W przypadku umowy dotacji udzielonej na budowę kliniki „Budzik dla Dorosłych”, która jak twierdził Minister miała zobowiązywać Fundację Ewy Błaszczyk „Akogo?” do leczenia ofiar przestępstw, jedynymi wskazanymi w umowie produktami i rezultatami jej realizacji było wybudowanie i wyposażenie kliniki oraz zapewnienie możliwości przyjęcia do niej 16 pacjentów<sup>10</sup>. Zobowiązanie do leczenia w nowo wybudowanej klinice ofiar przestępstw nie mogło zostać określone w umowie, ponieważ byłoby ono niezgodne z obowiązującymi przepisami, na podstawie których jedynymi kryteriami decydującymi o udzieleniu pomocy osobom znajdującym się w stanie śpiączki mogą być kryteria medyczne. Występująca w tym zakresie sprzeczność była już widoczna na etapie ogłoszenia konkursowego, które wzbudziło zasadnicze wątpliwości oferentów.
4. Wbrew twierdzeniom Ministra, w informacji o wynikach kontroli zamieszczono definicję mechanizmów korupcyjnych obejmującą „(...) m.in. dowolność w podejmowaniu decyzji, brak jawności postępowania, brak lub słabość kontroli wewnętrznej (...)” oraz jednoznaczne przykłady konfliktów interesów i mechanizmów korupcyjnych w przypadku osób podejmujących decyzje w zakresie wydatkowania oraz rozliczania środków Funduszu.”<sup>11</sup>. Modelowymi przykładami takich zdarzeń są:
  - podejmowanie arbitralnych i nieuzasadnionych decyzji o przyznaniu dofinansowania ze środków Funduszu (np. wykreślenie najlepiej ocenionych ofert odręcną adnotacją osoby pełniącej funkcję Dysponenta i bezpośrednio zaangażowanie tej osoby w przygotowanie wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu wybranego podmiotu, który następnie otrzymał wsparcie);
  - łączenie funkcji osoby pierwszego kontaktu (odpowiedzialnej za rozpoznanie potrzeb osoby ubiegającej się o pomoc i jej ewentualne skierowanie do specjalisty) oraz specjalisty udzielającego konsultacji i osiagającego z tego tytułu przychody<sup>12</sup>, a także rozliczanie świadczeń udzielanych beneficjentom przez osoby powiązane rodzinnie i towarzysko<sup>13</sup> z wykonawcami tych usług;
  - występowanie przez Marcina Romanowskiego (Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw Funduszu Sprawiedliwości a następnie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości), w projektach realizowanych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości oraz przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w podwójnej roli, tj. ich wykonawcy i inicjatora, a jednocześnie osoby rozstrzygającej o celowości dofinansowania tych przedsięwzięć ze środków publicznych oraz nadzorującej ich rozliczenie.

<sup>8</sup> Zastosowana przez NIK, w ramach kontroli Funduszu Sprawiedliwości, metodologia obejmowała zebranie i analizę globalnych danych odnoszących się do aktywności wszystkich OSP, a następnie zbadanie 100% jednostek doposażonych w wozy specjalistyczne. Zebrane dane dotyczyły wszystkich zdarzeń, zarejestrowanych w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej, z udziałem danej jednostki OSP w danym okresie, w szczególności „miejscowych zagrożeń z co najmniej jedną osobą poszkodowaną”, co można interpretować jako wypadki drogowe.

<sup>9</sup> Informacja o wynikach kontroli pn. Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KPB.430.001.2021).

<sup>10</sup> Umowa nr DFS.II.7211.507.2019 z dnia 20 marca 2019 r.

<sup>11</sup> Stosowana przez NIK definicja „mechanizmów korupcyjnych” została m.in. przedstawiona w uchwale Nr 46/2019 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r.

<sup>12</sup> Praktykę taką zidentyfikowano w przypadku Fundacji Promocji Mediacji i Edukacji Prawnej Lex Nostra.

<sup>13</sup> Stowarzyszenie „Hojne Serca” im. Św. Jana Pawła II.

5. Jako nieuprawnioną należy wskazać wyrażoną w stanowisku Ministra opinię, że NIK oczekuje od Dysponenta ingerowania w treść merytoryczną ocen, opracowywanych przez członków komisji konkursowych oceniających wnioski o dofinansowanie projektów ze środków Funduszu. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczące nadzoru nad przebiegiem otwartych konkursów ofert dotyczyły braku reakcji Dysponenta na ewidentne błędy merytoryczne popełniane przez członków komisji, wpływające na przyznanie poszczególnym podmiotom dofinansowania (np. brak odnotowania, że złożona oferta dotyczyła pomocy pokrzywdzonym na terenie innego województwa, niż przewidziane w tematyce konkursu). Jednocześnie, jako środek zaradczy, mający zapewnić obiektywną i merytoryczną ocenę wpływających wniosków, Izba postulowała wypracowanie wytycznych oraz narzędzi oceny ofert (np. w zakresie weryfikacji ich kosztorysów), a także wdrożenie systemu szkoleń pracowników uczestniczących w pracach komisji konkursowych. Wbrew twierdzeniom Ministra, nie można bowiem uznać za „odpowiednie przygotowanie do procesu oceny ofert” przeprowadzenia w całym badanym okresie jednego (zawężonego tematycznie) szkolenia dedykowanego tej grupie pracowników.

Reasumując, należy podkreślić, że przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości stanowisko do informacji, nie zawiera nowych argumentów, które mogłyby podważyć ustalenia niniejszej kontroli oraz sformułowane w jej wyniku wnioski. **NIK w pełni podtrzymuje negatywną ocenę działań Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości oraz dostrzega konieczność podjęcia pilnych działań naprawczych** mających na celu zapewnienie wydatkowania środków Funduszu zgodnie z wymogami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp<sup>14</sup>, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Kluczowe znaczenie ma również przywrócenie w przypadku tego Funduszu zasad gospodarki finansowej właściwych dla funduszy celowych – wynikających z art. 29 ufp.

**W opisanym powyżej kontekście należy krytycznie ocenić zarówno całkowite zanegowanie ustaleń kontroli przez Dysponenta, jak i próbę wykorzystania kontroli NIK w celu forsowania kolejnych zmian prawnych dotyczących gospodarki Funduszu.** W przekazanym przez Ministra Sprawiedliwości do uzgodnień międzyresortowych projekcie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie Funduszu<sup>15</sup> zawarto propozycje dotyczące m.in. dalszego rozszerzania obszarów działalności Funduszu poprzez umożliwienie finansowania zakupu nieruchomości oraz zamieszczenie bardzo ogólnej definicji przeciwdziałania przestępczości. Wskazano również na konieczność radykalnego zwiększenia dopuszczalnego limitu kosztów obsługi Funduszu (z 2,5% do 7%). Proponowane zmiany uzasadniano m.in. wykonywaniem wniosków z kontroli NIK nr P/20/037 pn. „Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości”.

**Należy podkreślić, że ww. zmiany są sprzeczne z treścią rekomendacji Izby, które koncentrowały się na przywróceniu stanu prawnego obowiązującego przed sierpniem 2017 r., tj. ograniczenia zadań Funduszu Sprawiedliwości do jego pierwotnych celów związanych z kompensowaniem skutków przestępstw i pomocą postpenitencjarnej.** NIK nie postulowała również umożliwienia finansowania ze środków Funduszu zakupu nieruchomości, czy też trzykrotnego wzrostu kosztów jego obsługi.

Najwyższa Izba Kontroli, realizując nałożone na nią Konstytucją RP obowiązki, dokłada w toku działań kontrolnych szczególnej staranności celem dostarczenia odbiorcom obiektywnych wyników kontroli, a przy tym, zgodnie z międzynarodowymi standardami, jest niezależna w wydawaniu ocen i formułowaniu zaleceń pokontrolnych. Pragnę wyrazić nadzieję, iż kompleksowa, niezależna i wiarygodna ocena funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości dokonana przez NIK, pozwoli poprawić efektywność realizacji jego pierwotnych zadań, tj. wsparcia świadczonego osobom faktycznie potrzebującym pomocy, w tym przede wszystkim ofiarom

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

<sup>15</sup> <https://legislacja.gov.pl/projekt/12350250/katalog/12810364#12810364> (dostęp: 20.08.2021 r.)

## ZAŁĄCZNIKI

przestępstw. Powinna ona również służyć przywróceniu celowego charakteru tego Funduszu oraz wyeliminować, lub przynajmniej znacznie ograniczyć, przypadki niecelowego i niegospodarnego wykorzystania środków publicznych.



**PREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś