



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KPK-KPP.452.001.2021

Warszawa, 10 lutego 2022 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Al. J. Ch. Szucha 12 A**  
**00-918 Warszawa**

**Wnioskodawca:**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa

**Uczestnicy postępowania:**  
Minister Sprawiedliwości  
organ który wydał kwestionowany akt  
normatywny  
Prokurator Generalny

**sygn. akt: U 2/21**

**PISMO**  
**PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

W nawiązaniu do stanowiska Prokuratora Generalnego z dn. 2 listopada 2021 r. oraz stanowiska Ministra Sprawiedliwości z dn. 21 grudnia 2021 r., doręczonych w dniu 10 stycznia 2022 r., niniejszym, na podstawie art. 46 ustawy z dn. 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: „u.t.p.TK”), **składam pismo procesowe.**

W pełni **podtrzymuję** stanowisko wyrażone we wniosku z dn. 24 września 2021 r. o zbadanie zgodności przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dn. 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej -

Funduszu Sprawiedliwości (dalej: „Rozporządzenia”) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ustawą z dn. 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (dalej: „k.k.w.”) i ustawą z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: „u.f.p.”) oraz wnoszę o uznanie wskazanych we wniosku przepisów stanowiących przedmiot kontroli za niezgodne z przywołanymi wzorcami kontroli we wskazanym we wniosku zakresie.

Ponadto w załączeniu **przedkładam** odpisy pisma celem formalnego doręczenia Uczestnikom postępowania.

## **U Z A S A D N I E N I E**

### **Uwagi formalne**

Niniejsze pismo zostaje złożone na podstawie art. 46 u.t.p.TK celem uzupełnienia stanowiska wyrażonego we wniosku z dn. 24 września 2021 r. Wniesienie pisma podyktowane jest koniecznością ustosunkowania się do wniosków wyrażonych w stanowisku Prokuratora Generalnego z dn. 2 listopada 2021 r., albowiem ewentualne uwzględnienie wniosków pisma Prokuratora Generalnego przez Trybunał mogłoby uniemożliwić podniesienie przez Wnioskodawcę stosownej argumentacji na rozprawie.

W załączeniu do oryginału pisma przedkładam jego cztery odpisy celem formalnego doręczenia ich przez Trybunał pozostałym uczestnikom postępowania oraz pozostawienia odpowiedniej liczby w aktach sprawy, stosownie do art. 58 ust. 2 u.t.p.TK w zw. z § 72 ust. 3 Uchwały Zgromadzenia Ogólnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dn. 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

### **Oдноśnie do stanowiska Prokuratora Generalnego**

#### **1. Oдноśnie do wniosku o umorzenie postępowania**

W piśmie z dn. 2 listopada 2019 r. Prokurator Generalny Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 Rozporządzenia z art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i z art. 2 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP. Jako podstawę dla umorzenia postępowania Prokurator wskazał art.

59 ust. 1 pkt 2 u.t.p.TK, zgodnie z którym przesłanką umorzenia postępowania na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalność wydania orzeczenia. W ocenie Prokuratora, przepisy Rozporządzenia nie regulują postępowania mającego na celu wykonanie prawomocnych orzeczeń sądowych, do którego znajdują zastosowanie standardy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem świadczenie nie jest orzekane na rzecz pokrzywdzonego albo Skarbu Państwa, ale na rzecz Funduszu. Z tego względu, przywołany wzorzec kontroli w postaci art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ma być wzorcem nieadekwatnym, co uzasadniać ma umorzenie postępowania w tym zakresie. Zdaniem Prokuratora, przywołane wzorce związkowe w ramach zarzutu (naruszenie preambuły i art. 2 Konstytucji RP) są niedostatecznie uzasadnione, co ma pozostać w sprzeczności ze standardem przewidzianym w art. 47 ust. 2 pkt 4 u.t.p.TK. Ponadto, zdaniem Prokuratora, choć Wnioskodawca wskazał jako przedmiot kontroli § 22 ust. 2 Rozporządzenia, to uzasadnienie wniosku ma odnosić się jedynie do § 22 ust. 2 zdanie 2 Rozporządzenia, co ma świadczyć o sprzeczności z ww. przepisem postępowania.

**Ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego nie sposób się zgodzić z następujących względów.**

Odnosząc się do zarzutu nieadekwatności wzorca kontroli w postaci art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, to tego rodzaju zarzut nie stanowi bynajmniej o naruszeniu wymogów formalnych z art. 47 ust. 2 pkt 4 u.t.p.TK, a zatem nie może stanowić podstawy dla umorzenia, określonej w art. 59 ust. 1 pkt 2 u.t.p.TK. Ewentualne stwierdzenie nieadekwatności wzorca – co leży w kompetencji Trybunału – skutkuje wydaniem orzeczenia merytorycznego w postaci wyroku, stwierdzającego nieadekwatność wzorca, wyrażającego się w formule rozstrzygnięcia „*nie jest niezgodny*”, a nie umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Niezależnie zatem od kwestii adekwatności wzorca, o czym będzie mowa dalej, ewentualna jego nieadekwatność nie stanowi wskazanej przez Prokuratora przesłanki umorzenia postępowania, co przemawia za nieuwzględnieniem wniosku wyrażonego w piśmie z dn. 2 listopada 2021 r.

Odnosząc się do kwestii uzasadnienia przywołanych wzorców w zarzucie sprzeczności przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, tj. preambuły i art. 2 Konstytucji RP, należy wskazać, że są to wzorce pomocnicze, a nie samodzielne. Wnioskodawca przywołuje i wywodzi z nich zasadę rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych (preambuła) oraz zasadę poprawnej legislacji i określoności przepisów (art. 2), co zostało uzasadnione na s. 6 i 7 wniosku. Dopiero norma rekonstruowana łącznie z art. 45 ust. 1 oraz art. 2 i preambuły Konstytucji stanowi o pełni wzorca kontroli. Próba wyeliminowania z niego niektórych

elementów składowych stanowi w istocie ingerencję Prokuratora Generalnego w prawo strony postępowania do ukształtowania treści zarzutu (art. 47 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 2 u.t.p.TK) oraz próbę sztucznego osłabienia jego wyrazu poprzez nieuzasadnione rozerwanie jego części składowych – przepisów, z których łącznie odczytywana jest norma wzorcowa. Fakt, że Prokurator Generalny ocenia uzasadnienie wniosku jako niewystarczające czy nieprzekonujące, może co najwyżej stanowić o jego ocenie merytorycznej, ale nie o uchybieniu warunkom formalnym.

Odnosząc się natomiast do twierdzenia, jakoby w uzasadnieniu Wnioskodawca kwestionował jedynie § 22 ust. 2 zdanie 2 Rozporządzenia, nie zaś zdanie 1, które brzmi: *„Dysponent niezwłocznie podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji i zamieszcza ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej”*, to twierdzenie to nie znajduje potwierdzenia w treści wniosku. Wnioskodawca wyraźnie wskazał w uzasadnieniu, że kwestionuje przepis również w części obejmującej zdanie 1, a który kształtuje kompetencję Dysponenta do podjęcia decyzji w przedmiocie przyznania dotacji. Wnioskodawca zakwestionował ten przepis wskazując, że Rozporządzenie w tym zakresie nie respektuje kodeksowej wytycznej w zakresie unikania ryzyka nieskuteczności, nieracjonalności i niecelowości wykorzystania środków Funduszu, co znajduje wyraz w braku precyzyjnego określenia w kwestionowanym przepisie warunków, kryteriów podjęcia przez Dysponenta decyzji w zakresie przyznania (zdanie 1 przepisu) bądź odmowy przyznania dotacji (zdanie 2 przepisu) – s. 9, 15, 16 i 18 uzasadnienia wniosku. Zdanie 2 ustępu 2 paragrafu 22 dopełnia normę wynikającą ze zdania 1 i musi być odczytywane z nim łącznie, co skutkowało zaskarżeniem całego ustępu. Wobec powyższego, również w tym zakresie wniosek Prokuratora Generalnego nie jest uzasadniony.

**Wobec prawidłowej od strony formalnej konstrukcji wniosku w zakwestionowanym przez Prokuratora Generalnego zakresie, zwłaszcza zaś – zgodności z art. 47 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz ust. 2 pkt 4 u.t.p.TK., w sprawie nie zachodzi określona w art. 59 ust. 1 pkt 2 u.t.p.TK przesłanka umorzenia postępowania, co uzasadnia nadanie sprawie dalszego biegu.**

## **2. Odnośnie do uzasadnienia stanowiska Prokuratora w zakresie 1. grupy wzorców kontroli**

Argumentując o nieadekwatności wzorca kontroli w postaci art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i art. 2 Konstytucji RP, Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżone przepisy

regulują problematykę związaną ze środkami znajdującymi się już w dyspozycji Funduszu, gdy orzeczenie w zakresie nakładającym obowiązek spełnienia świadczenia pieniężnego jest już wykonane. W konsekwencji, w ocenie Prokuratora, z tego względu przepisy kształtujące zasady wydawania środków z Funduszu nie regulują materii wchodzącej w skład konstytucyjnego pojęcia wykonania prawomocnych orzeczeń sądowych.

Stanowisko Prokuratora Generalnego jest nieprawidłowe. Jak wskazuje się w doktrynie, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wyznacza standardy prowadzenia postępowania, **również przez organy pozasądowe, zaś „Ochrona [wykonywania orzeczeń] powinna być realizowana na dwa sposoby. Po pierwsze, przez ustanowienie efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających wykonanie sądowych orzeczeń. Po drugie, przez poddanie sądowej kontroli działalności pozasądowych organów odpowiedzialnych za wykonanie orzeczeń”** (P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, LEX/el., komentarz do art. 45 Konstytucji RP). Jak zostało szeroko uargumentowane we wniosku, Fundusz niewątpliwie służy urzeczywistnieniu prawa do sądu w wymiarze sprawiedliwości naprawczej i realizacja tego celu pozostaje w zakresie prawa do efektywnego wykonania orzeczenia sądowego, odczytywanego w świetle norm prawa międzynarodowego (pkt 4 zdanie 2, pkt 5 zdanie 1, pkt 8, 9, 12 i 13 rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 40/34 z dn. 29 listopada 1985 r. - deklaracji podstawowych zasad wymiaru sprawiedliwości odnoszących się do ofiar przestępstw i nadużyć władzy, art. 25 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dn. 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującymi decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW). Koresponduje to również z orzecznictwem ETPC.

Nie bez znaczenia w tym kontekście jest samo usytuowanie instytucji Funduszu w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego, który w art. 1 § 1 określa przedmiot materii uregulowanej w tym akcie prawnym – jest nią *„Wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności”*. Fundusz jest po prostu jednym z ogniw pomiędzy sądem a ofiarami przestępstw, funkcjonującym w procesie realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Realizacja przez Fundusz ustawowych zadań stanowi zatem końcowy etap realizacji orzeczenia, jakim jest rozdysponowanie zgromadzonych w toku postępowania sądowego i egzekucyjnego środków zgodnie z celem, jakim jest pomoc ofiarom przestępstw (pomoc postpenitencjarna). Forma funduszu celowego ma jedynie zwiększać efektywność

wykonywania orzeczeń, co wprost wynika z uzasadnienia przepisów wprowadzających omawianą instytucję do k.k.w.

W świetle powyższego, nie do obrony jest stanowisko Prokuratora, zgodnie z którym etap realizacji wykonywania orzeczenia w zakresie sprawiedliwości naprawczej miałby kończyć się na przekazaniu środków do Funduszu, a dalsze postępowanie z tymi środkami pozostaje poza jego zakresem. Takie stanowisko prowadzi nie tylko do zakwestionowania racji funkcjonowania Funduszu jako instytucji Kodeksu karnego wykonawczego, ale również otwiera drogę do dowolnego wykorzystania środków z Funduszu na cele niezwiązane z realizacją prawa do sądu w wymiarze naprawczym. Skoro wydatkowanie środków pozostaje bez związku funkcjonalnego z realizacją tego prawa, to nic nie stoi na przeszkodzie, by środki przekazać do innego funduszu celowego, zajmującego się np. ochroną środowiska albo eksploracją przestrzeni kosmicznej oraz – wobec nieobowiązywania standardów ochrony wykonywania orzeczeń z art. 45 ust. 1 Konstytucji – by środki te mogły być wydawane z wykorzystaniem narzędzi nieefektywnych i nie realizujących celu w postaci wykonania orzeczenia. Tak jednak nie jest – Fundusz stanowi element realizacji prawa do efektywnego wykonania orzeczenia sądowego, albowiem na środki Funduszu składają się środki pozyskane w toku wykonania orzeczeń sądowych w sprawach karnych, a ustawa nakazuje ich wykorzystanie wyłącznie w celu pomocy ofiarom przestępstw.

**Mając na uwadze powyższe, w pełni aktualna pozostaje wyrażona we wniosku z dn. 24 września 2021 r. argumentacja w zakresie sprzeczności § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 Rozporządzenia z art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i z art. 2 Konstytucji, albowiem instrumenty przewidziane w Rozporządzeniu pozostają w sprzeczności z obowiązkiem ustanowienia przez prawodawcę efektywnych instrumentów umożliwiających wykonanie orzeczeń sądowych, a przy tym – stoją w sprzeczności z zasadą rzetelności sprawności funkcjonowania instytucji publicznych, jak również z zasadą poprawnej legislacji i określoności prawa.**

### **3. Odnośnie do uzasadnienia stanowiska Prokuratora w zakresie 2. grupy wzorców kontroli**

W odniesieniu do drugiej grupy zarzutów, Prokurator Generalny podniósł, że Ustawodawca przyznał Dysponentowi Funduszu prawo do szczegółowego ukształtowania reguł dotyczących realizacji ze środków Funduszu zadań określonych w art. 43 k.k.w.. Dysponent musi posiadać instrumenty służące do skutecznego i racjonalnego wykorzystania

środków oraz nie może pełnić wyłącznie roli podmiotu zatwierdzającego, niejako automatycznie, rozstrzygnięcia konkursu ofert, o którym mowa w art. 43 § 9 k.k.w., bądź decyzji komisji o przyznaniu dotacji jednostkom niezaliczanym do sektora publicznego. W ocenie Prokuratora, delegacja z art. 43 § 19 k.k.w do określenia „trybu udzielania dotacji” mieści w swoim zakresie opisaną w § 11 Rozporządzenia czynność zawarcia przez Dysponenta Funduszu z jednostką sektora finansów publicznych umowy na powierzenie realizacji zadania nieobjętego programem, o którym mowa w § 2 ust. 1 i ust. 5 oraz § 6 pkt 1 Rozporządzenia, oraz poza naborem wniosków, o których mowa § 5 i § 7 Rozporządzenia. Zawarcie umowy stanowi bowiem końcowe ogniwo łańcucha procedury (trybu) udzielenia dotacji. Z tych samych względów, w pojęcie „trybu udzielania dotacji” wchodzić ma również kompetencja Dysponenta do unieważnienia konkursu ofert z innych przyczyn (§ 20 ust. 2 Rozporządzenia) oraz do podjęcia decyzji o przyznaniu dotacji, odmowie jej przyznania albo zmniejszenia jej kwoty (§ 22 ust. 2 Rozporządzenia) – albowiem w zakres pojęcia „trybu” wchodzić ma również rozstrzygnięcie o wynikach konkursu. Wszystkie te czynności mieszczą się w „łańcuchu działań podejmowanych w ramach przekazywania środków Funduszu na realizację określonych ustawowo jego celów”. Poza tym, § 11 stosowany jest w sytuacjach wyjątkowych, kiedy niepowierzenie zadania miałoby spowodować zagrożenie dla realizacji celów Funduszu, zaś § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 – gdy zachodzi m.in. sytuacja nadzwyczajnej zmiany okoliczności albo ujawnienia nowych okoliczności istotnych z punktu widzenia postępowania.

**Powyższa argumentacja nie zasługuje na aprobatę.** Po pierwsze, w odniesieniu do kwestionowanego § 11 Rozporządzenia, Prokurator Generalny zdaje się ignorować treść art. 42 § 19 pkt 3a k.k.w., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości określa „*warunki finansowania wydatków, o których mowa w § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków*”. Delegacja ustawowa przewiduje zatem możliwość powierzenia realizacji zadań Funduszu jednostkom sektora finansów publicznych **wyłącznie w trybie naboru wniosków**. Tymczasem, § 11 Rozporządzenia przyznaje Dysponentowi uprawnienie do powierzania realizacji zadań **poza trybem naboru wniosków**. W tym zakresie, Rozporządzenie pozostaje w jaskrawej i oczywistej kolizji z treścią delegacji ustawowej. Bez znaczenia jest przy tym, że czynność zawarcia umowy przez Dysponenta z jednostką sektora finansów publicznych stanowi ogniwo łańcucha proceduralnego, prowadzącego do przekazania środków z Funduszu. Jest to wyłącznie ogniwo końcowe, które – w świetle jednoznacznej treści k.k.w. – musi zostać poprzedzone procedurą naboru, a ustawa nie przewiduje w tym zakresie wyjątków.

Podobnie, Prokurator Generalny zdaje się ignorować treść art. 42 § 9 k.k.w, który stanowi jednoznacznie, że „*Powierzenie realizacji zadań, o których mowa w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a-4, jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert*”, zaś § 9 tego artykułu stanowi, że „*Dysponent Funduszu, udzielając dotacji celowej, zwanej dalej "dotacją", na realizację w trybie otwartego konkursu ofert zadań, o których mowa w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a-4, zawiera z jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych umowę o treści ustalonej przez dysponenta Funduszu*”. Z powyższego wynika, że delegacja ustawowa przewiduje możliwość powierzenia realizacji zadań Funduszu jednostkom spoza sektora finansów publicznych **wyłącznie w trybie otwartego konkursu ofert, zakończonego jego rozstrzygnięciem, a w przypadku rozstrzygnięcia stwierdzającego złożenie co najmniej 1 ważnej oferty – zawarciem umowy z podmiotem, który tę ofertę złożył**. Jak zostało wskazane we wniosku, jakkolwiek konkurs bez wątplenia może zostać rozstrzygnięty poprzez stwierdzenie braku ofert albo odrzucenie ofert z przyczyn formalnych, to „*unieważnienie konkursu ofert z innych przyczyn*” nie stanowi rozstrzygnięcia konkursu. Paragraf 20 ust. 2 Rozporządzenia przyznaje Dysponentowi nieprzewidzianą w delegacji ustawowej kompetencję do dyskrejonalnego unieważnienia konkursu, **bez wskazania jakichkolwiek przesłanek**. Bez znaczenia jest przy tym, że czynność unieważnienia konkursu stanowi ogniwo łańcucha opisanej procedury. Delegacja ustawowa przewiduje wyraźnie tryb powierzania realizacji zadań, jakim jest konkurs ofert; wprowadzenie do Rozporządzenia instrumentów pozwalających Dysponentowi na jednostronną, władczą i dyskrejonalną ingerencję w przebieg konkursu, zwłaszcza po złożeniu ofert przez zainteresowanych, **stoi w sprzeczności z istotą procedury konkursowej**. Obecne brzmienie § 20 ust. 2 Rozporządzenia daje bowiem Dysponentowi prawo do unieważnienia prawidłowo przeprowadzonego konkursu z innych, tj. jakichkolwiek przyczyn – również pozamerytorycznych. W tym kontekście bez znaczenia jest argumentacja Prokuratora, iż przepis może służyć **między innymi** do interweniowania w sytuacji nadzwyczajnej zmiany okoliczności. Przepis koliduje z zasadą określoności prawa (o czym była mowa w 1. grupie zarzutów wniosku) m.in. z tego względu, że Minister Sprawiedliwości zaniechał określenia katalogu przyczyn, które uprawniałyby go do unieważnienia konkursu, czyniąc z tego przepisu narzędzie dyskrejonalne.

Bez znaczenia jest również fakt, że czynność zawarcia umowy również stanowi ogniwo łańcucha proceduralnego. Uregulowana w § 22 ust. 2 Rozporządzenia kompetencja do odmowy przyznania dotacji lub zmiany jej kwoty również stanowi jednostronną, władczą i dyskrejonalną ingerencję w prawa uczestnika postępowania konkursowego; możliwość takiej ingerencji również stoi w sprzeczności z istotą procedury konkursowej. Delegacja ustawowa



nie przyznaje w tym zakresie Dysponentowi instrumentów do kwestionowania wyników takiej procedury, a jego rola sprowadza się do zawarcia umowy z podmiotem, który został wyłoniony w procedurze konkursowej.

Należy zauważyć, że argumentacja Prokuratora Generalnego sprowadza się do próby wyinterpretowania z delegacji ustawowej dodatkowych, niewyrażonych w przepisach kompetencji dla Dysponenta Funduszu w zakresie pozakonkursowego/pozanaborowego wyłaniania podmiotów albo negocjowania lub modyfikacji wyników procedur ww. procedur. Prokurator uzasadnia to względami celowości i racjonalności wydatkowania środków. Abstrahując od całkowitej nietrafności takiego uzasadnienia, zweryfikowanego wszakże kontrolą NIK, która ujawniła, że funkcjonowanie kwestionowanych przepisów prowadzi do wyników dokładnie odwrotnych, należy przypomnieć, że *„interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK-ZU 1999 r., nr 2, poz. 22).

#### **4. Odnośnie do uzasadnienia stanowiska Prokuratora w zakresie 3. grupy wzorców kontroli**

W odniesieniu do trzeciej grupy wzorców kontroli Prokurator Generalny podniósł zdawkowo, że zaskarżone przepisy Rozporządzenia pozostają z nimi w zgodzie, albowiem nie konstruują mechanizmów umożliwiających arbitralne dysponowanie środkami Funduszu.

Tymczasem, jak zostało wskazane w uzasadnieniu wniosku, wszystkie zaskarżone przepisy posługują się pojęciami nieostryimi („uzasadnione przypadki” w § 11, „inne przyczyny” w § 20 ust. 2; brak jakichkolwiek, choćby niedookreślonych przesłanek w § 22 ust. 2), przez co dają Dysponentowi praktycznie nieograniczone możliwości wpływania na wynik procedury naboru oraz konkursu ofert. W uzasadnieniu wniosku podkreślone zostało, że przepisy te pozostają w kolizji z zasadą dobrej legislacji i określoności prawa, jak również wpływają na niepewność sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w procedurach. Już z tego względu, zaskarżone przepisy pozostają w sprzeczności z regulacją 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., której ramy stanowią realizację i uszczegółowienie zasad ustrojowych.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że wyniki kontroli NIK nr P/20/037 wykazały w sposób jednoznaczny, że działalność Dysponenta, właśnie w wyniku stosowania procedur określonych w zaskarżonych przepisach, budzi istotne zastrzeżenia i wątpliwości w

zakresie realizacji celów i wartości, którym powinien służyć Fundusz. Praktyka funkcjonowania przepisów potwierdza tezy wyrażone we wniosku, odnoszące się do wadliwej konstrukcji przepisów i ich praktycznych konsekwencji.

### **Odnosnie do stanowiska Ministra Sprawiedliwości**

#### **1. Odnosnie do uzasadnienia stanowiska Ministra w zakresie 1. grupy wzorców kontroli**

W piśmie z dn. 21 grudnia 2021 r., Minister Sprawiedliwości wniósł o stwierdzenie, że wszystkie zaskarżone przepisy są zgodne ze wszystkimi przywołanymi wzorcami kontroli.

Odnosnie do pierwszej grupy wzorców kontroli Minister wskazał, że realizacja zadań przez Fundusz w zakresie pomocy pokrzywdzonym nie stanowi elementu wykonania orzeczeń sądowych. Dodał, że w świetle bieżącego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, od rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego przysługuje droga sądowa, co znajduje zastosowanie również w przypadku Funduszu. Minister wskazał również na możliwość dochodzenia roszczeń związanych z procedurą przyznawania dotacji na drodze cywilnej. Argumentem za zgodnością zaskarżonych przepisów z wzorcami kontroli ma być też fakt, że przepisy obowiązujące wcześniej, o analogicznym brzmieniu, nie były kwestionowane przez Prezesa NIK. Zaskarżone przepisy, w ocenie Ministra, prawidłowo realizują cel ustawy i tworzą mechanizm prawny do przekazywania środków na realizację celów związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych i świadków przestępstw.

Kwestia adekwatności wzorca w postaci art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i art. 2 Konstytucji RP została omówiona powyżej, w odniesieniu do argumentacji Prokuratora Generalnego. Odnosząc się do pozostałych twierdzeń Ministra należy podkreślić, że w świetle przywołanego stanowiska doktryny, możliwość sądowej kontroli rozstrzygnięć w toku postępowania o przyznanie dotacji stanowi tylko jeden z dwóch wymaganych przez Konstytucję mechanizmów zapewnienia ochrony wykonywania orzeczeń; drugim mechanizmem jest ustanowienie efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających wykonanie sądowych orzeczeń. Wnioskodawca nie podniósł zarzutu braku możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć, ale właśnie nieefektywności i arbitralności mechanizmów podziału środków, uregulowanych w zaskarżonych przepisach – i to stanowi istotę problemu; argumentacja Ministra jest w tym zakresie nierelevantna. Również fakt niezakwestionowania

analogicznych przepisów wcześniejszych rozporządzeń pozostaje bez wpływu na ocenę ich zgodności z Konstytucją; o takim wpływie można by mówić jedynie w sytuacji odwrotnej, gdyby tożsame treściowo przepisy, istniejące w takim samym otoczeniu prawnym, były wcześniej przedmiotem kontroli Trybunału, który orzekłby o ich zgodności z tożsamymi co w nin. sprawie wzorcami. Taka sytuacja jednak nie zachodzi, a wywodzenie z faktu dotychczasowego niezaskarżenia przepisów ich zgodności z przepisami aktów wyższego rzędu zdaje się być nieporozumieniem.

## **2. Odnośnie do uzasadnienia stanowiska Ministra w zakresie 2. grupy wzorców kontroli**

W odniesieniu do drugiej grupy wzorców kontroli Minister wskazał, że umowy zawierane w trybie § 11 Rozporządzenia wypełniają cele określone w art. 43 § 8 pkt 1c k.k.w. Większą część uzasadnienia pisma w tym zakresie stanowi próba polemiki Ministra Sprawiedliwości z wynikami kontroli NIK nr P/20/037. Wskazać w tym miejscu należy, że wyniki kontroli NIK podlegają weryfikacji wyłącznie w trybie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (art. 54 i n. ustawy z dn. 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli). Nie podlegają one kontroli przez sądy, trybunały, organy administracji, organy ochrony prawa ani inne podmioty, w związku z czym uznać należy je za ostateczne i wiążące. Polemika z ustaleniami kontroli może odbywać się na płaszczyźnie publicystycznej czy naukowej, jednakże pozostaje ona bez wpływu na fakt stwierdzenia określonych nieprawidłowości przez Izbę.

Należy w tym miejscu zauważyć, że prawo Prezesa NIK do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego związane jest właśnie z konstytucyjnym uprawnieniem NIK do przeprowadzania kontroli. Z tego względu, pismo Ministra pozostaje bez wpływu zarówno na wyniki kontroli, jak i na uzasadnienie wniosku o kontrolę zaskarżonych, wadliwie funkcjonujących przepisów Rozporządzenia. Na marginesie jedynie należy zauważyć, że argumentacja Ministra sprowadza się do podkreślenia, że umowy zawierane w ekstraordynaryjnym trybie stanowiły „zaledwie ok. 17%” wszystkich zawartych umów, że NIK „*podważa pośrednio wiarygodność setek opinii komendantów powiatowych straży pożarnych potwierdzających potrzebę wyposażenia objętych wnioskiem jednostek*” oraz że wobec sytuacji COVID-19 „*Dysponent Funduszu podjął działania mające na celu wsparcie jednostek leczniczych poprzez wyposażenie w niezbędny sprzęt celem zapewnienia osobom pokrzywdzonym przestępstwem dostępu do pomocy medycznej*”. W sytuacji, gdy ponad połowa środków funduszu była wydatkowana w trybie „nadzwyczajnym” (przy czym – co

wynika z argumentacji Ministra – były to umowy na kwoty większe, niż wydatkowane w „zwyczajnym” trybie), to nadużycie trybu jest widoczne *a prima vista*. Uzasadnianie udzielania dotacji jednostkom PSP czy z przeznaczeniem na zakup karet, albowiem te wykorzystywane są również dla pomocy ofiarom przestępstw, również jest nie do obrony i nie może być traktowane poważnie. Ten kierunek argumentacji usprawiedliwia dofinansowanie z Funduszu absolutnie każdego z zadań publicznych wykonywanych przez jakikolwiek podmiot (np. budowy dróg i innej infrastruktury, finansowania kultury i sportu, badań archeologicznych, zalesiania nieużytków, stawiania masztów flagowych), skoro wśród docelowych beneficjentów zadania mogą znajdować się również ofiary albo świadkowie przestępstw.

Minister dodał, że wolą ustawodawcy nie było przyznawanie środków jednostkom spoza sektora finansów publicznych wyłącznie w drodze konkursu ofert, co świadczy o zgodności § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 Rozporządzenia z przywołanymi wzorcami, a co ma wynikać z treści uzasadnienia nowelizacji k.k.w. (druk Sejmu VIII kadencji nr 1854). Co więcej, w przepisach rangi ustawowej i w rozporządzeniach unijnych funkcjonują podobne przepisy, umożliwiające unieważnienie konkursu (postępowania) również z innej przyczyny, niż brak ważnych ofert (art. 255 ustawy z dn. 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, art. 103 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dn. 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich).

W tym miejscu należy podkreślić, że przywołane przez Ministra przepisy określają przesłanki unieważnienia konkursu w sposób precyzyjny i wyczerpujący, a nie przez ogólne określenie katalogu „innych przyczyn”, jak ma to miejsce w Rozporządzeniu. Co więcej, przywołane przez Ministra przepisy zostały ustanowione na mocy aktów rangi ustawowej lub wyższej, w ramach ogólnych kompetencji organów prawodawczych wydających te akty. W przedmiotowej sprawie, kwestią kluczową jest posiadanie przez Ministra upoważnienia w przepisach k.k.w. do wydania rozporządzenia o określonej treści, a delegacja ustawowa określa ramy rozporządzenia w sposób ścisły. Minister nie może w sposób dowolny, w drodze analogii z ustawy czy rozporządzenia unijnego, kierując się choćby względami celowości, rozszerzać delegacji ustawowej, przyznając sobie samemu – na mocy Rozporządzenia – dyskrecyjne uprawnienie do unieważniania postępowań. Natomiast uzasadnienie projektu ustawy w pełni koresponduje z treścią art. 43 § 9 k.k.w., który wprost stanowi, że „*Powierzenie realizacji zadań, o których mowa w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a-4, jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert*” oraz art. 43 § 19 pkt 3 k.k.w., który mówi o tym, że w rozporządzeniu mają być określone „*warunki i tryb*

udzielania dotacji z Funduszu podmiotom, **w tym w szczególności tryb przeprowadzania konkursu ofert**". Nie sposób doszukiwać się ani w treści przepisów, ani w tożsamej treści uzasadnienia projektu, woli ustawodawcy do przyznania Ministrowi kompetencji do powierzania realizacji zadań w innym trybie. Zaskarżone § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 Rozporządzenia nie dookreślają trybu konkursowego, ale zaprzeczają istocie tego trybu, umożliwiając Ministrowi dowolne, dyskrecjonalne anulowanie lub modyfikację wyników konkursu, czyli jedynej przewidzianej w k.k.w. procedury przyznawania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

### **3. Odnośnie do uzasadnienia stanowiska Ministra w zakresie 3. grupy wzorców kontroli**

Odnosząc się do trzeciej grupy zarzutów Minister podkreślił, że „Dysponent Funduszu, decydując o przeznaczeniu środków Funduszu, czy rozstrzygając o wynikach konkursów ofert, opierał się o przyznane mu przepisami prawa (k.k.w. i rozporządzenia) kompetencje do podejmowania decyzji w tym zakresie mając na względzie, jak już uprzednio wskazywano, potrzebę skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz został utworzony”, co ma przemawiać za tym, że zaskarżone przepisy Rozporządzenia pozostają w zgodzie z normami wynikającymi z przepisów u.f.p.

Argumentacja Ministra w powyższym zakresie ponownie stanowi bezzasadną z punktu widzenia oceny konstytucyjności przepisów polemikę z wynikami kontroli NIK. Podkreślić należy, że przedmiotem niniejszej sprawy są przepisy w ujęciu abstrakcyjnym, nie zaś – zgodność prawidłowość wydatkowania przez organu środków w indywidualnej sprawie. Z tego względu, argumentacja przedstawiona we wniosku z dn. 24 września 2021 r. zachowuje w tym zakresie pełną aktualność.

\*

\*\*

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w *petitum*.

  
Marian Banaś  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

#### Załącznik:

1. Odpisy pisma (4 szt.)