



1001-8.TK.24.2021

(U 2/21)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o stwierdzenie, że przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia 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) są niezgodne z:

- art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r., poz. 53 ze zm.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.)

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia 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) są zgodne z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r., poz. 53 ze zm.) oraz są zgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także są zgodne z art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.);
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Prezes Najwyższej Izby Kontroli (dalej: Prezes NIK lub Wnioskodawca) skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisów § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia 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 z dnia 13 września 2017 r.):

– z art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i z art. 2 Konstytucji;

– z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r., poz. 53 ze zm., dalej: k.k.w.), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

– z art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych).

Wnioskodawca zarzucił kwestionowanym przepisom naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i art. 2 Konstytucji, gdyż wprowadzają rozwiązania *w zakresie warunków i trybu przekazywania środków z Funduszu Sprawiedliwości w kształcie uniemożliwiającym rzetelne oraz sprawne działanie tej instytucji i skutkują arbitralnym dysponowaniem środkami Funduszu Sprawiedliwości, powodując nieefektywne wykonanie orzeczeń sądowych, zaburzają oraz ograniczają dostęp uprawnionych do usług realizowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości i tym samym naruszają zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa do sądu obejmującego prawo do wykonania orzeczeń sądowych* (pkt 1 *petitum* wniosku).

Wnioskodawca zarzucił ponadto, iż zaskarżone przepisy wykraczają poza zakres upoważnienia do ich wydania zawartego w art. 43 § 19 k.k.w. a przez to naruszają wzorzec z art. 92 ust. 1 Konstytucji (pkt 2 *petitum* wniosku), oraz są sprzeczne z normami prawnymi wynikającymi z przepisów art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (pkt 3 *petitum* wniosku).

W odniesieniu do zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i art. 2 Konstytucji Wnioskodawca podniósł m.in., iż instytucja Funduszu Sprawiedliwości jest ważnym elementem systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w zakresie dotyczącym efektywnej realizacji prawa obywateli do wykonania orzeczeń sądowych. Wskazał przy tym, że z art. 43 § 2 i § 8 k.k.w. wynika, iż Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej: Fundusz lub Fundusz Sprawiedliwości) ukierunkowany jest na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i osobom im

najbliższym. Powołanie Funduszu miało też na celu zwiększenie efektywności pomocy udzielanej ofiarom przestępstw oraz realizację zasady jawności i przejrzystości dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi będącymi środkami publicznymi, czego nie zapewniały wcześniej obowiązujące w tym przedmiocie rozwiązania. Wnioskodawca zwrócił uwagę, iż cel Funduszu – w postaci pomocy ofiarom przestępstw – wiąże się z realizacją usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej. Podkreślił, iż *racjonalna, gospodarna, celowa, transparentna realizacja zadań finansowanych ze środków Funduszu ma wymiar szczególny, bowiem wiąże się z istotnymi, ważnymi społecznie celami leżącymi u podstaw jego ustanowienia: realizacją zasad wymiaru sprawiedliwości, efektywną pomocą pokrzywdzonym przestępstwem, skuteczną realizacją jednego z celów kary jakim jest naprawienie szkody spowodowanej przestępstwem* (uzasadnienie wniosku, str. 9). Wnioskodawca wskazał, iż elementem zawartego w k.k.w. upoważnienia do wydania rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. jest *nakaz unikania ryzyka nieskuteczności, nieracjonalności i niecelowości wykorzystania środków Funduszu* (tamże). W Jego ocenie, przedmiotowe rozporządzenie nie respektuje *tej wytycznej w zakresie, w jakim ustanawia dla Ministra Sprawiedliwości nie opartą na ustawie podstawę kompetencyjną do arbitralnego dysponowania środkami Funduszu Sprawiedliwości. Dowolność ta wynika z treści kwestionowanych przepisów, które – wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego – nie zawierają również precyzyjnie określonych warunków, kryteriów podjęcia przez Dysponenta decyzji w zakresie powierzenia zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków, unieważnienia konkursu ofert czy odmowy przyznania dotacji* (tamże). Według Wnioskodawcy, takie ukształtowanie kwestionowanych przepisów sprowadzać ma *immanentne ryzyko marnotrawstwa środków publicznych i jest sprzeczne z celem ustawodawcy, leżącym u podstaw powołania Funduszu. Treść tychże przepisów może ponadto sprzyjać faktycznemu wydatkowaniu środków Funduszu na cele niezwiązane*

bezpośrednio z pomocą dla osób pokrzywdzonych przestępstwem czy pomoc postpenitencyjną.

Zdaniem Wnioskodawcy, kwestionowane przepisy ustanawiają dysfunkcjonalne i przez to nieefektywne instrumenty prawne dotyczące pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencyjnej, a ponadto, sankcjonując arbitralne dysponowanie środkami Funduszu Sprawiedliwości, powodują *ryzyko nieracjonalnego, niegospodarnego i niecelowego wydatkowania środków Funduszu. Przedmiotowy akt wykonawczy w kwestionowanych przepisach ogranicza zdolność instytucji publicznej, jaką jest Fundusz Sprawiedliwości, do rzetelnego i sprawnego działania, a przez to narusza konstytucyjne prawo do sądu (w zakresie wykonania orzeczeń sądowych), którego ochronie ma służyć i z tego względu, w ocenie wnioskodawcy, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji RP (uzasadnienie wniosku, str. 9 i 10).*

Uzasadniając zarzuty niezgodności przepisów § 11, § 20 ust. 2, § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. z art. 43 § 19 k.k.w. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Wnioskodawca wskazał m.in., iż ustawodawca nałożył na podmiot wydający to rozporządzenie *potrójne ograniczenia*. Pierwsze wynika z art. 43 § 2 k.k.w., które *dotyczy konieczności respektowania przez dysponenta celów Funduszu w działalności dysponenta związanej z Funduszem* (uzasadnienie wniosku, str. 12 i 13). Drugie zawarte jest w szczegółowym upoważnieniu do wydania rozporządzenia zawartym w *sześciu punktach wymienionych w art. 43 § 19 kodeksu* (uzasadnienie wniosku, str. 13). Trzecie ograniczenie zostało zaś sformułowane w wytycznych do wydania rozporządzenia, w szczególności nakazujących uwzględnienie potrzeby skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia jego celów.

W ocenie Prezesa NIK, Minister Sprawiedliwości jako dysponent Funduszu jest uprawniony do wykorzystywania środków Funduszu, ale na rzecz działań podejmowanych jedynie dla realizacji celów objętych ustalonymi

w art. 43 § 2 K.k.w. kierunkami aktywności. Wydanie rozporządzenia podlega także temu ograniczeniu, niezależnie od ograniczeń wynikających z przepisu art. 43 § 19 k.k.w.

Wnioskodawca podkreślił, iż delegacja z art. 43 § 19 k.k.w., jak również żaden inny przepis tej ustawy *nie zawiera upoważnienia do jakiegokolwiek doprecyzowania czy też uzupełnienia tej delegacji przez podmiot wydający rozporządzenie. Tym bardziej upoważnienie nie dawało i nie może dać legitymacji do odmiennego niż w tym upoważnieniu uregulowania zakresu uprawnień dysponenta Funduszu* (uzasadnienie wniosku, str. 13).

W ocenie Wnioskodawcy, Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z dnia 13 września 2017 r., wykroczył poza granice upoważnienia zawartego w art. 43 § 19 k.k.w.

W tym kontekście Wnioskodawca podniósł m.in., iż, Jego zdaniem, Minister Sprawiedliwości – pomimo że w § 5 rozporządzenia z 13 września 2017 r. wskazał, iż powierzenie jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych realizacji zadań, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4 k.k.w., następuje w drodze naboru wniosków ogłaszanego przez Dysponenta Funduszu – równocześnie przyznał sobie, w § 11 przedmiotowego rozporządzenia, uprawnienie do *zawarcia w uzasadnionych przypadkach umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosku (a więc możliwość powierzenia dowolnego zadania realizowanego ze środków funduszu przez podmiot należący do sektora finansów publicznych, a nieobjętego jednocześnie programem lub naborem wniosków)* [tamże]. Tym samym Minister Sprawiedliwości umożliwić miał także powierzenie realizacji zadań Funduszu podmiotom należącym do sektora finansów publicznych poza jakimkolwiek trybem.

Tymczasem delegacja ustawowa zawarta w art. 43 § 19 (w pkt 3a tegoż paragrafu) k.k.w. upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia

w rozporządzeniu *warunków finansowania wydatków* i trybu składania wniosków oraz przekazywania środków.

Według Wnioskodawcy, *treść § 11 rozporządzenia a z dnia 13 września 2017 r. trudno uznać za regulację wprowadzającą „warunki finansowania wydatków” czy „tryb składania wniosków”*. Tym samym wydający rozporządzenie przekroczył ograniczenie wyrażone w upoważnieniu do wydania rozporządzenia zawarte w art. 43 § 19 Kodeksu poprzez rozszerzenie możliwości przekazywania środków Funduszu poza jakimkolwiek „trybem”, czego Kodeks nie przewiduje (uzasadnienie wniosku, str. 14). Wnioskodawca wskazał przy tym, iż w k.k.w. przewidziany został jeden tryb składania wniosków (określony w rozporządzeniu z dnia 13 września 2017 r. jako nabór wniosków, opisany w § 5-10) i ustawa nie uprawnia Ministra Sprawiedliwości do uregulowania dodatkowych trybów czy mechanizmów przekazywania środków Funduszu jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych. Określenie z art. 43 § 19 k.k.w. przedmiotowego zakresu rozporządzenia ma charakter zamknięty, co oznacza, że Minister Sprawiedliwości nie ma kompetencji do tego, by w rozporządzeniu stworzyć możliwość zawarcia umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem, jeżeli uzna to za stosowne. Według Wnioskodawcy, *treść § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r., w związku z jego nieprecyzyjnością, narusza również ograniczenie wynikające z art. 43 § 2 k.k.w., dotyczące konieczności respektowania przez dysponenta Funduszu – w swojej działalności z nim związanej – celów tegoż Funduszu*. Przepis § 11 rozporządzenia pozwala bowiem jego dysponentowi wykroczać poza cele Funduszu określone w art. 43 § 2 k.k.w., czego to właśnie ustawowe unormowanie zabrania, zaliczając do owych celów jedynie pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną.

Wnioskodawca podniósł ponadto, iż, także w świetle wytycznych zawartych w upoważnieniu z art. 43 § 19 k.k.w., Minister Sprawiedliwości

związany jest celami działania Funduszu, a przepisy regulujące sposób wydatkowania środków z Funduszu powinny gwarantować faktyczne przeznaczenie tych środków na te cele. Przepis § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. – *nie precyzując pojęcia „uzasadnionych przypadków” w kontekście zapewnienia celowości wydatkowania środków Funduszu – daje Dysponentowi dyskrecyjną władzę w zakresie przyznawania środków z Funduszu (uzasadnienie wniosku, str. 14).*

W ocenie Prezesa NIK, określony w § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. zakres uprawnień dysponenta Funduszu godzi również w podstawowe zasady wydatkowania środków publicznych – co jest sprzeczne z wytycznymi dotyczącymi wydania tegoż rozporządzenia nakazującymi uwzględnienie potrzeby skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia jego celów. Przyjęte w § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. rozwiązanie nie określa bowiem *odpowiednich kryteriów służących wyborowi najlepszych realizatorów danych zadań, zapewniających transparentność i gwarantujących efektywne, skuteczne i oszczędne wykonanie powierzanych do realizacji zadań (uzasadnienie wniosku, str. 15).*

Odnosząc się do zarzutów dotyczących przepisów § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. Wnioskodawca wskazał m.in., iż z art. 43 § 19 pkt 3 k.k.w. wynika, że rozporządzenie ma określać warunki i tryb udzielania dotacji z Funduszu, w tym w szczególności tryb przeprowadzania otwartego konkursu ofert, kryteria oceny oferty i tryb zawierania umów na realizację powierzonych zadań. Równocześnie podkreślił, iż istotne ograniczenie w tym względzie wprowadza art. 43 § 9 k.k.w., zgodnie z którym powierzenie realizacji zadań, o których mowa w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a-4 tegoż artykułu, jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert. W ocenie Wnioskodawcy, *oznacza to, że w przypadku realizacji przez jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych zadań finansowanych z Funduszu właściwym trybem zawsze będzie „otwarty konkurs*

ofert” (tamże). W świetle przepisów § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r., zgodnie z którymi Dysponent Funduszu *może odmówić przyznania dotacji lub zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję bądź unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn*, ostateczna decyzja o przyznaniu dotacji jest zaś w istocie podejmowana przez Dysponenta Funduszu poza trybem otwartego konkursu ofert.

Wnioskodawcą podniósł ponadto, iż przepis § 20 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. tworzy pozaustawową podstawę do unieważnienia konkursu ofert z innych przyczyn aniżeli brak ofert albo odrzucenie wszystkich ofert – co dawać ma dysponentowi Funduszu możliwość *dyskrecjonalnej ingerencji w postępowanie konkursowe*, polegającej na arbitralnym przekreśleniu rezultatów konkursu. Zdaniem Wnioskodawcy, z treści art. 43 § 19 k.k.w. wynika, iż, w razie ogłoszenia konkursu, powinien on zakończyć się rozstrzygnięciem, które może polegać także na odrzuceniu wszystkich ofert albo stwierdzeniu braku ofert. Nie jest zaś rozstrzygnięciem konkursu stwierdzenie jego nieważności nieoparte na określonych w ustawie przesłankach, ale wynikające z arbitralnej decyzji podmiotu ogłaszającego konkurs, co dopuszcza § 20 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.

Z tych względów, w ocenie Wnioskodawcy, rozporządzenie z dnia 13 września 2017 r. *przyznające Ministrowi Sprawiedliwości prawo do unieważnienia konkursu ofert na zasadach w tym rozporządzeniu określonych, jest niezgodne z zawartym w Kodeksie upoważnieniem do wydania tego rozporządzenia, a przez to niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji* (uzasadnienie wniosku, str. 15 i 16).

Wnioskodawca zwrócił też uwagę, iż przepis § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. stanowi, że wyniki konkursu nie wiążą Dysponenta Funduszu, który wyniki te może pominąć – co jest sprzeczne z art. 43 § 9 k.k.w. przewidującym powierzenie realizacji zadań jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w trybie otwartego konkursu ofert. Tym samym,

przepis § 22 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. *z racji tego, że znosi (...) wymagany przez Kodeks konkurs, jest niezgodny z art. 43 § 9 Kodeksu, a przez to niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji* (uzasadnienie wniosku, str. 16). Według Prezesa NIK przepisy § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. nie spełniają wymogów określonych w wytycznych zawartych w delegacji ustawowej do jego wydania, gdyż nie wskazują szczegółowych kryteriów, warunków podjęcia uznaniowych decyzji Dysponenta Funduszu w zakresie przyznania bądź odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową, unieważnienia konkurs ofert *z innych przyczyn*.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Wnioskodawca podniósł m.in., iż jednym z obligatoryjnych elementów definiujących fundusze celowe jest realizacja wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowe fundusze celowe – a więc również Fundusz Sprawiedliwości – stanowią wyjątek od zasady jedności materialnej budżetu, zakazującej przeznaczania środków publicznych pochodzących z określonych tytułów na finansowanie imiennie określonych wydatków. Z tego względu regulacje dotyczące funduszu celowego *powinny być precyzyjne i nie powinny – poprzez zawarcie ogólnych sformułowań czy dających dysponentowi prawo podjęcia całkowicie uznaniowej decyzji – umożliwiać wydatkowanie środków z takiego funduszu na zadania w sposób luźno i niejednoznacznie powiązany z zadaniami, na realizację których środki funduszu powinny być przeznaczane* (uzasadnienie wniosku, str. 18).

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. *przewidujące z jednej strony arbitralny sposób określenia zadań, na które mogą być przeznaczane środki z Funduszu (§ 11) a z drugiej – umożliwiające decydowanie przez Dysponenta, bez stosowania jakichkolwiek*

obiektywnych i relewantnych kryteriów, o wynikach konkursu ofert – nie są zatem zgodne z art. 29 ust. 2 ufp (tamże).

Odnosząc się do zarzutów niezgodności z art. 43 ustawy o finansach publicznych Wnioskodawca wskazał m.in., iż treścią wyrażonej w tym przepisie zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych jest przysługujące ogółowi podmiotów prawo ubiegania się o realizację takich zadań w sytuacji, w której podmiot dysponujący środkami publicznymi zamierza finansować ich realizację przez inny podmiot. Ustalony w tym przepisie standard ubiegania się o realizację zadań finansowanych ze środków publicznych może być ograniczony jedynie w drodze odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej wyraźnie wprowadzających owe ograniczenia.

W ocenie Prezesa NIK, kwestionowane przepisy są sprzeczne z art. 43 ustawy o finansach publicznych, gdyż – ustanawiając pozaustawową podstawę kompetencyjną dla Ministra Sprawiedliwości do powierzania zadań nieobjętych programem lub naborem, do stwierdzania nieważności konkursu oraz do pomijania wyników konkursu – umożliwiają ignorowanie ustawowej zasady otwartego dostępu ogółu podmiotów do środków publicznych. Pozwalają bowiem *na uznaniowe, nierówne i bez zastosowania obiektywnych i relewantnych kryteriów decydowanie przez Ministra Sprawiedliwości o przeznaczeniu środków Funduszu (uzasadnienie wniosku, str. 19).*

W kontekście zarzutu naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, Wnioskodawca podniósł m.in., że *kwestionowane przepisy – pozwalające na arbitralne, nieefektywne, niezgodne z celami Funduszu wydatkowanie jego środków – (...) osłabiają czy wręcz w dużej mierze niweczą (uzasadnienie wniosku, str. 20) realizację zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych wyrażonej w tymże przepisie ustawowym, tj. wydatkowania ich w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem reguł efektywności i skuteczności (współmierności).* Tym samym, w Jego ocenie, zaskarżone przepisy poprzez to, że nie uwzględniają tych zasad wydatkowania

środków publicznych, są niezgodne z art. 43 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Wskazane w niniejszej sprawie jako przedmiot kontroli przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. stanowią:

§ 11. W uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków.

§ 20. (...);

2. Dysponent może unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn.

§ 22.(...) 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.

Kwestionowane przepisy dotyczą funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, który został powołany ustawą 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 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Utworzenie Funduszu oraz zasady jego funkcjonowania zostały określone w art. 43 k.k.w.

Fundusz Sprawiedliwości jest to państwowy fundusz celowy ukierunkowany na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister Sprawiedliwości, Dysponent Funduszu lub Dysponent) [art. 43 § 2 k.k.w.].

Przychodami Funduszu są środki pieniężne pochodzące z:

- 1) orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych;

- 2) potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych zatrudnionych na podstawie skierowania do pracy albo w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej;
- 3) wykonania kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 143 § 1 pkt 7 k.k.w., polegających na obniżeniu przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę;
- 4) spadków, zapisów i darowizn;
- 5) dotacji, zbiorów i innych źródeł (art. 43 § 7 k.k.w.).

Zgodnie z art. 43 § 8 k.k.w. środki Funduszu są przeznaczane na:

- 1) *pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje;*
 - 1a) *pomoc, o której mowa w pkt 1, udzielaną przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych;*
 - 1b) *szkolenia dla organów prowadzących postępowania karne i ich pracowników podnoszące kompetencje w zakresie postępowania z osobami pokrzywdzonymi przestępstwem i świadkami oraz propagowania alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych;*
 - 1c) *realizację przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości oraz likwidacją skutków pokrzywdzenia przestępstwem;*
 - 1d) *finansowanie alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych;*

- 1e) edukację z zakresu przeciwdziałania przemocy i przestępczości w szczególności funkcjonariuszy Policji i pracowników jednostek oświatowych oraz ochrony zdrowia;*
- 2) pomoc postpenitencjarną osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną;*
- 2a) pomoc psychologiczną świadkom i osobom im najbliższym;*
- 3) pomoc postpenitencjarną osobom, o których mowa w pkt 2, udzielaną przez podmioty wymienione w art. 38 § 1, z wyłączeniem osób godnych zaufania;*
- 4) działalność podejmowaną lub powierzoną przez dysponenta Funduszu, mającą na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej, a także przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, w szczególności na:*
 - a) promowanie i wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć służących poprawie sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz skutecznej readaptacji skazanych,*
 - b) podejmowanie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, w tym dotyczących przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania,*
 - c) pokrywanie kosztów związanych z organizowaniem i prowadzeniem kształcenia, studiów podyplomowych, kursów dokształcających i szkoleń,*
 - d) podejmowanie, organizowanie i zlecanie badań naukowych i prac rozwojowych oraz współpracy z innymi jednostkami w tym zakresie, dotyczących sytuacji oraz potrzeb osób pokrzywdzonych przestępstwem, świadków oraz osób skazanych, a także przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania,*
 - e) promowanie systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem i świadkom oraz pomocy postpenitencjarnej,*
 - f) upowszechnianie wiedzy na temat praw osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów, w szczególności mediacji w sprawach rodzinnych, nieletnich i karnych,*

g) działania wspierające rodziny zagrożone dysfunkcyjnością, w szczególności w zakresie profilaktyki i terapii uzależnień oraz współzależnień i rozwiązywania konfliktów w rodzinie.

Zadania realizowane ze środków Funduszu mogą być powierzone jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych oraz niezaliczanym do tego sektora.

Zgodnie z art. 43 § 9 k.k.w., powierzenie jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych realizacji zadań określonych w przepisach § 8 pkt 1a, pkt 1b i pkt 1 d oraz pkt 2a-4 tegoż artykułu odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert.

W przypadku udzielenia dotacji celowej jednostce niezaliczanej do sektora finansów publicznych na realizację w trybie otwartego konkursu ofert zadań, o których mowa w art. 49 § 8 pkt 1, pkt 1b, pkt 1d oraz pkt 2a-4 k.k.w., Dysponent Funduszu obowiązany jest zawrzeć z tą jednostką umowę – o ustalonej przez siebie treści.

W myśl art. 43 § 13 k.k.w., nie przyznaje się pomocy z Funduszu w takim zakresie, w jakim została ona udzielona z innych źródeł.

Dysponent Funduszu kontroluje prawidłowość wydatkowania dotacji otrzymanych z Funduszu pod względem racjonalności i legalności ich wydatkowania (art. 49 § 14. k.k.w.).

W przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach dotyczące dotacji udzielonych z budżetu państwa (art. 49 § 15 k.k.w.).

Rozporządzenie z dnia 13 września 2017 r., którego przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zakwestionował w niniejsze sprawie Prezes NIK, zostało wydane na podstawie upoważnienia z art. 43 § 19 k.k.w.

Przepis § 2 ust. 1 tegoż rozporządzenia przewiduje, iż Minister Sprawiedliwości ogłasza programy na realizację zadań Funduszu.

W rozporządzeniu z dnia 3 września 2017 r. przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym na podstawie § 3 tegoż rozporządzenia powierzenie realizacji zadań określonych w ogłoszeniu o programie następuje w drodze:

- 1) naboru wniosków w przypadku jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych;
- 2) otwartego konkursu ofert – w przypadku jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych.

Na realizację powierzonego zadania Dysponent udziela w szczególności dotacji celowej z Funduszu Sprawiedliwości (§ 4 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.).

Warunki finansowania zadań Funduszu przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych zostały uregulowane w przepisach Działu II (§ 5 – § 11) rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.

Zgodnie z § 5 przedmiotowego rozporządzenia, powierzenie jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych realizacji zadań, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4 k.k.w., następuje w drodze naboru wniosków ogłaszanego przez Dysponenta Funduszu.

Na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. Dysponent Funduszu może powołać w Ministerstwie Sprawiedliwości zespół do weryfikacji wniosków. Wnioski podlegają weryfikacji pod kątem spełnienia kryteriów formalnych oraz zgodności z programem i ogłoszeniem o naborze wniosków oraz celami Funduszu Sprawiedliwości (§ 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.).

W przypadku zaakceptowania wniosku przez Dysponenta Funduszu, stanowi on podstawę do zawarcia umowy z jednostką składającą wniosek. Treść tej umowy jest ustalona przez Dysponenta Funduszu (§ 9 pkt 3 i 4 rozporządzenia z dnia 3 września 2017 r.).

W kwestionowanym przez Wnioskodawcę przepisie § 11 wymienionego rozporządzenia, jak już wskazano, przewidziano możliwość zawarcia przez

Dysponenta Funduszu umowy z jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych na powierzenie zadania nieobjętego programem, o którym mowa w § 2, lub naborem wniosków, o którym mowa w § 3 i 5 tegoż rozporządzenia.

Warunki finansowania zadań Funduszu przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych zostały uregulowane w przepisach Działu III (§ 12 – § 30) rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.

Kwestionowany przepis § 20 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r., jak wynika z jego cytowanej treści, umożliwia Dysponentowi Funduszu unieważnienie konkursu ofert z innych przyczyn.

Zgodnie z § 22 ust. 1 rozporządzenia z dnia z dnia 13 września 2017 r., *[p]rzewodniczący Komisji Konkursowej przekazuje Dysponentowi Funduszu zbiorczy protokół z przebiegu konkursu ofert oraz złożone oferty.*

W myśl zaś ust. 2 zdanie pierwsze tegoż paragrafu, Dysponent Funduszu niezwłocznie podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji i zamieszcza ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z § 22 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia, jak już wskazano, Dysponent Funduszu jest uprawniony do odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowaną przez komisję.

Zawarte w przepisach Działu III k.k.w. regulacje dotyczące określenia warunków finansowania zadań Funduszu przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych zostaną szerzej omówione w dalszej części niniejszego stanowiska.

W niniejszej sprawie na wstępie konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku Prezesa NIK przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał na każdym etapie postępowania obowiązany jest bowiem do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania (*vide* – postanowienia

Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz.12; 19 grudnia 2017 r., sygn. P 16/16, OTK z 2017 r., seria A, poz. 88; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8; oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 sierpnia 2020 r., sygn. K 46/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 39).

Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 47 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 pkt 1 pkt 1 Konstytucji, o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności z ustawą zasadniczą określonej regulacji musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem, do których należy także wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz.12).

Odnosząc się do wymogów formalnych jakie powinien spełniać przedmiotowy wniosek w szczególności podkreślić trzeba, iż, zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jego uzasadnienie powinno zawierać wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie sformułowanych w nim zarzutów niekonstytucyjności.

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym kierujący je podmiot zobowiązany jest zatem przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm

prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie konkretne i przekonujące argumenty świadczące o naruszeniu przez kontrolowany przepis (lub jego część) określonego wzorca kontroli. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej pomiędzy unormowaniami stanowiącymi przedmiot kontroli, a zaproponowanymi przez podmiot inicjujący postępowanie wzorcami kontroli (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. K 4/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 33 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego)

W niniejszej sprawie, w kontekście zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku Prezesa NIK na wstępie należy odnieść się do przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazanego w tymże wniosku jako jeden z wzorców kontroli.

Zgodnie z tym przepisem, [k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywane są cztery elementy składające się na konstytucyjne prawa do sądu:

1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem;

2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej;

3) prawo do wyroku sądowego uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego;

4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 46/19,

OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 71 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego].

Warunkiem koniecznym (niewystarczającym) realizacji prawa do sądu jest zapewnienie dostępu do sądu, pojmowane jako realna możliwość uruchomienia stosownej procedury dochodzenia roszczeń albo podjęcia obrony. Dopiero wówczas na znaczeniu zyskują dalsze – materialne – elementy składowe tego prawa, których właściwe ukształtowanie i funkcjonowanie warunkuje możliwość skutecznej ochrony praw. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, wolą ustrojodawcy było objęcie prawem do sądu możliwie jak najszerszego zakresu spraw cywilnych, administracyjnych i karnych. Nie podlega też ono – z uwagi na fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego – wykładni ograniczającej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. P 19/06, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 12).

Urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 2].

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowane jest stanowisko, iż określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu obejmuje również prawo do skutecznego wykonania orzeczeń sądowych.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2003 r. (sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18), *[P]rawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (orzeczenia sądowego), ale i także możliwości jego egzekucji. Brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym. Zadaniem*

ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale i możliwość jego wykonania. W uzasadnieniu wyroku z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02 (OTK ZU 2/A/2003, poz. 12), Trybunał Konstytucyjny stwierdził zaś, iż *[p]rawo do sądu obejmuje ponadto efektywne wykonanie orzeczenia w rozsądnym terminie.* Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniach wyroków z dnia 27 maja 2008 r., sygn. P 59/2007, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64 i 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/ 2010, poz. 96, przyjmując, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje także postępowanie egzekucyjne.

W piśmiennictwie podnosi się, iż wyrażone w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej prawo do rozstrzygnięcia sprawy nie obejmuje bezpośrednio swoim zakresem postępowania mającego na celu wykonanie tychże orzeczeń, lecz wyznacza pewne standardy prowadzenia tego postępowania. Konstytucyjna ochrona wykonania orzeczeń sądowych powinna być realizowana poprzez ustanowienie efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających wykonanie tychże orzeczeń oraz poddanie kontroli sądowej działalności pozasądowych organów za to odpowiedzialnych (*vide* – P. Tuleja, komentarz do art. 45, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), 2021 r., LEX/el).

Podnieść w związku z tym trzeba, że kwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. nie regulują postępowania mającego na celu wykonanie prawomocnych orzeczeń sądowych, do którego mogą mieć zastosowanie standardy z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Problematyka orzekania świadczeń pieniężnych na rzecz Funduszu uregulowana została w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm., dalej: k.k.)

Zgodnie z art. 43a § 1 tej ustawy [o]dstępując od wymierzenia kary, a także w wypadkach wskazanych w ustawie, sąd może orzec świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej; wysokość tego świadczenia nie może przekroczyć 60 000 złotych.

Świadczenie pieniężne na podstawie tegoż przepisu może zostać orzeczone na rzecz Funduszu:

- w każdym przypadku odstąpienia od wymierzenia kary przez sąd, tj. w sytuacjach, gdy przepis ustawy przewiduje takie odstąpienie (art. 14 § 2, art. 22 § 2, art. 25 § 2, art. 26 § 3, art. 59, art. 60 § 7, art. 61, art. 107 § 5, art. 146, art. 147, art. 150 § 2, art. 209 § 5, art. 216 § 3, art. 217 § 1, art. 222 § 2, art. 233 § 5, art. 237, art. 239 § 3, art. 250a § 4, art. 264a § 2, art. 277c § 2, art. 295, art. 307 § 1, art. 320, art. 344 k.k.);
- w przypadku warunkowego umorzenia postępowania (art. 67 § 3 k.k.) oraz warunkowego zawieszenia wykonania kary (art. 72 § 2 k.k.).

Przepis art. 43a § 2 k.k. przewiduje obligatoryjne orzeczenie świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu.

Przepis ten stanowi:

Art. 43a. (...).

§ 2. W razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 178a § 1, art. 179 lub art. 180 sąd orzeka świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w wysokości co najmniej 5000 złotych, a w razie skazania sprawcy za przestępstwo określone w art. 178a § 4 co najmniej 10 000 złotych, do wysokości określonej w § 1.

W opisanych przypadkach świadczenie pieniężne nie jest orzekane na rzecz pokrzywdzonego ani na rzecz Skarbu Państwa, a wyłącznie na rzecz Funduszu.

Wykonanie prawomocnego orzeczenia sądu w zakresie dotyczącym nałożenia na skazanego obowiązku uiszczenia świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu regulują przepisy k.k.w.

W myśl art. 43 § 4 k.k.w., sąd, który wydał orzeczenie w I instancji, wzywa osobę zobowiązaną do uiszczenia nawiazki albo świadczenia pieniężnego, do ich uiszczenia w terminie 30 dni.

Zgodnie zaś z art. 43 § 5 k.k.w., *[p]ostępowanie egzekucyjne dotyczące nawiazek i świadczeń pieniężnych zasądzonych na rzecz Funduszu wszczyna komornik na wniosek sądu, o którym mowa w § 3, według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. W tym celu sąd z urzędu nadaje tytułowi egzekucyjnemu klauzulę wykonalności. Zaliczka na koszty egzekucji jest finansowana ze środków Funduszu (art. 43 § 6 k.k.w.).*

Podnieść trzeba, że zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy regulują problematykę związaną ze środkami znajdującymi się w dyspozycji Funduszu, a zatem sytuacji, gdy orzeczenie sądowe w zakresie, w jakim nakłada na skazanych obowiązek uiszczenia świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu, zostało już wykonane.

Z uwagi na to, iż, jak wskazano, kwestionowane przepisy nie dotyczą wykonania, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, orzeczeń sądowych, przepis ten nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

W odniesieniu do podniesionych w pkt 1 *petitum* wniosku Prezesa NIK zarzutów dotyczących naruszenia preambuły i art. 2 Konstytucji zauważyć należy, iż z treści tegoż wniosku wynika, iż, w tym zakresie, zostały powołane wyłącznie jako wzorce związkowe w celu wzmocnienia argumentacji dotyczącej zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, który to przepis, jak podniesiono, nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Wniosek nie spełnia przy tym ustawowych wymogów formalnych dotyczących należytego uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z preambułą i art. 2 Konstytucji. Przypomnieć przy tym należy, iż wymóg należytego uzasadnienia odnosi się także do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów wskazanych jako wzorce związkowe.

W szczególności, w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, nie można uznać za wystarczające w tym zakresie powołanie się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wyrażonych w tymże wzorcu kontroli zasad poprawnej legislacji, pewności i bezpieczeństwa prawnego, ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz nakazu należytej określoności przepisów prawa w kontekście określenia kompetencji organów państwa realizujących określone prawem funkcje (*vide* – uzasadnienie wniosku, str. 6, 7).

Brak jest również należytego uzasadnienia zarzutów niezgodności zaskarżonych regulacji z preambułą Konstytucji.

W tym zakresie nie można uznać za wystarczające stwierdzenia, iż kwestionowane przepisy ograniczają zdolność Funduszu do rzetelnego i sprawnego działania i z tego względu są niezgodne z art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą (*vide* - cytowany wcześniej fragment ze str. 10 uzasadnienia wniosku); jak również wskazania, w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 43 ustawy o finansach publicznych, że uzasadnienia dla zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych *należy doszukiwać się w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości (subsydiarności) oraz zasadzie równości wobec prawa (preambuła oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)* [uzasadnienie wniosku, str. 18].

Odnosząc się do wskazanego we wniosku wzorca z art. 92 ust. 1 Konstytucji zauważyć należy, iż przepis ten stanowi:

Art. 92.1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Podnieść należy, iż w uzasadnieniu wniosku została powołana argumentacja uzasadniająca jedynie zarzuty przekroczenia przez kwestionowane przepisy

rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. upoważnienia do jego wydania określonego w art. 43 § 19 k.k.w., tj. konstytucyjnej normy zawartej w zdaniu pierwszym art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

We wniosku nie uzasadniono natomiast zarzutów naruszenia art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Nie powołano żadnej argumentacji wskazującej, iż Wnioskodawca kwestionuje w tym zakresie konstytucyjność upoważnienia zawartego w art. 43 § 19 k.k.w.

Z powyżej przedstawionych względów zasadne jest przyjęcie, iż postępowanie w niniejszej sprawie w części dotyczącej zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i art. 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do przesłanek formalnych dopuszczalności rozpoznania wniosku Prezesa NIK zauważyć również trzeba, iż w *petitum* tegoż wniosku jako przedmiot kontroli został wskazany przepis § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. w pełnym brzmieniu.

Tymczasem z uzasadnienia wniosku (*vide* – str. 16 i 17) wynika, iż Wnioskodawca kwestionuje jedynie unormowanie zawarte w zdaniu drugim przepisu § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. We wniosku powołano argumentację uzasadniającą zarzuty dotyczące § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia Dysponenta Funduszu do odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową.

We wniosku nie powołano natomiast argumentacji odnoszącej się do zarzutów naruszenia wzorców kontroli przez unormowanie zawarte w zdaniu pierwszym przepisu § 22 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r., nakładającego na Dysponenta Funduszu obowiązek niezwłocznego podjęcia

decyzji w przedmiocie przyznania dotacji i zamieszcza ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej.

W tym zakresie wniosek nie spełnia wymogów formalnych dotyczących jego uzasadnienia, określonych w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W części dotyczącej zarzutów niezgodności przepisu § 22 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. z wzorcami kontroli wskazanymi w *petitum* wniosku postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku wynika, iż, w zakresie w jakim podlega on merytorycznemu rozpoznaniu, istota podniesionych przez Wnioskodawcę zarzutów dotyczy przede wszystkim wykroczeniu przez zaskarżone przepisy poza delegację ustawową do ich wydania zawartą w art. określona w 43 § 19 k.k.w. oraz niezgodności z art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, a tym samym naruszenia wzorca z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Wnioskodawca owej niezgodności upatruje przede wszystkim w tym, iż, w Jego ocenie:

- przepis § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. umożliwia Dysponentowi Funduszu Sprawiedliwości powierzenie podmiotowi należącemu do sektora finansów publicznych zadania realizowanego ze środków tegoż Funduszu, które nie jest objęte programem lub naborem wniosków, a przez to umożliwia powierzenie zadań, a tym samym przekazywania środków z Funduszu na ich realizację, poza jakimkolwiek trybem. Przyznawać ma więc Dysponentowi Funduszu pełną dowolność w zakresie przyznawania środków Funduszu oraz możliwość ich przekazywania na inne, niż ustawowo określone (w art. 43 § 2

k.k.w.) cele Funduszu. Nie określając kryteriów (przesłanek) wyboru podmiotów realizujących zadania Funduszu, przepis § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. nie gwarantuje efektywnego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia jego celów;

– przepis § 20 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r., uprawniając Dysponenta Funduszu do unieważnienia konkursu ofert z *innych przyczyn* niż brak ofert albo odrzucenie wszystkich ofert, stwarzać ma pozaustawową przesłankę unieważnienia tegoż konkursu, umożliwiając tym samym Dysponentowi dyskrecjonalną ingerencję w przebieg konkursu i arbitralne pominięcie jego wyników. Nie określając zaś szczegółowych kryteriów podjęcia przez Dysponenta Funduszu decyzji o unieważnieniu konkursu przepis ten powoduje, iż decyzje te mają charakter dowolny, arbitralny, a tym samym nie zapewnia efektywnego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia jego celów;

– przepis § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r., uprawniając Dysponenta Funduszu do pominięcia wyników konkursu, w istocie prowadzić ma do *zniesienia konkursu*. Nie określając zaś szczegółowych kryteriów podjęcia przez Dysponenta Funduszu decyzji o odmowie przyznania dotacji lub zmianie jej kwoty zaproponowanej przez komisję, powoduje, iż decyzja ta ma charakter arbitralny przez co nie zapewnia efektywnego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia jego celów.

Zarzuty niezgodności przepisów § 11, § 20 ust. 2 i § 22 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. z art. 43 § 19 k.k.w., art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji uznać za niezasadne.

Przepis art. 43 § 19 k.k.w., na podstawie którego wydane zostało rozporządzenie z dnia 13 września 2017 r., stanowi:

Art. 43. (...);

§ 19. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) tryb udzielania pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym,
- 2) tryb udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym,
- 3) warunki i tryb udzielania dotacji z Funduszu podmiotom, w tym w szczególności tryb przeprowadzania konkursu ofert, kryteria oceny oferty i tryb zawierania umów na realizację powierzonych zadań,
- 3a) warunki finansowania wydatków, o których mowa w § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków,
- 4) szczegółowe zadania, na które przeznaczane są środki Funduszu,
- 5) sposób wykorzystywania i rozliczania środków Funduszu, w tym wzór i terminy składania przez podmioty kwartalnych informacji,
- 6) szczegółowe zasady gospodarki finansowej Funduszu

- uwzględniając potrzebę prowadzenia odrębnej gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań dotyczących pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz pomocy postpenitencjarnej, a także potrzebę skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz został utworzony.

Przepisy art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych stanowią:

Art. 29. (...);

2. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.;

Art. 43. Prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.;

Art. 44. (...);

3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) *uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,*
- b) *optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.*

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z tym przepisem rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawowym, na podstawie którego zostało wydane, a nadto – z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawowymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia. Ustawa oraz wydawany z jej upoważnienia akt wykonawczy tworzą bowiem pewną całość, zaś o podziale, pomiędzy nimi, regulowanej materii decyduje ustawodawca. Z tego też względu zakres swobody podmiotu wydającego rozporządzenie jest wyznaczony pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi).

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zatem zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami:

- po pierwsze – wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, tj. opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu;

- po drugie – wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy;

- po trzecie – niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Przepis ustanawiający upoważnienie musi być interpretowany dosłownie, z zachowaniem reguł wykładni literalnej. Nie jest dopuszczalne stosowanie wykładni rozszerzającej lub celowościowej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70; 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56; 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11; 24 września 2013 r., sygn. K 35/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 94; 31 marca 2015 r., sygn. U 6/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 34; 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 5; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU z 21020 r., seria A, poz. 13).

Rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego – nie może uzupełniać ani modyfikować upoważnienia do jego wydania. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Nie można w drodze rozporządzenia wykonywać tego, co nie zostało uregulowane w ustawie. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim

niewymienionych. Nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, *op. cit.*).

Jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinna być zachowana spójność z innymi przepisami wyższej rangi (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 20 lipca 2010 r., sygn. K 17/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 61; 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124; 8 stycznia 2013 r., sygn. K 38/12, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 1; 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110; 26 kwietnia 2016 r., sygn. U 1/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 20).

W orzecznictwie Trybunału podkreślano przy tym, iż konstytucyjna zasada legalizmu wymaga, aby ustalenie zakresu kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwa, a także zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa za działania wobec obywateli, następowało wyłącznie w drodze ustawowej, co oznacza, że nie można przypisywać organowi państwowemu kompetencji, niemających wyraźnego oparcia w normach rangi ustawowej. Wykonawczy charakter rozporządzeń i ich ścisły związek z ustawą, na podstawie której są wydawane, sprzeciwiają się możliwości samoistnego regulowania w akcie rangi podustawowej materii nieunormowanej w ustawie. Rozporządzenie, które samodzielnie kreuje przedmiot regulacji, traci związek z ustawą, wkraczając w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla ustawodawcy. Niedopuszczalne jest wydawanie rozporządzeń, które samodzielnie regulowałyby zagadnienia, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań bądź

wskazówek (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 maja 1999 r., sygn. P 10/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 77; 26 czerwca 2001 r., sygn. U 6/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 122; 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122; 11 lutego 2010 ., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11; 26 kwietnia 2016 r., sygn. U 1/15, *op. cit.*; 17 lutego 2018 r., sygn. K 39/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 9).

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć należy, iż ze sposobu regulowania w 43 k.k.w. instytucji Funduszu Sprawiedliwości wynika, że ustawodawca przyznał jego Dysponentowi prawo do szczegółowego ukształtowania reguł dotyczących realizacji ze środków Funduszu określonych w tym przepisie zadań.

Podnieść trzeba, iż Dysponent Funduszu jest uprawniony do kreowania polityki pomocy pokrzywdzonym, pomocy postpenitencjarnej oraz przeciwdziałania przyczynom przestępstw. Z mocy prawa posiada bowiem uprawnienia do określania zadań publicznych realizowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

Zauważyć przy tym wypada, że wydatkujący środki publiczne podlegają kontroli odpowiednich urzędów, kontroli politycznej oraz kontroli ze strony samych obywateli (K. Święch-Kujawska [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020). Odnosi się to także do Dysponenta Funduszu, który odpowiada za właściwe wykorzystanie środków Funduszu Sprawiedliwości.

Dysponent Funduszu musi więc posiadać stosowne instrumenty prawne pozwalające na wykorzystanie środków Funduszu w sposób skuteczny i racjonalny, umożliwiający realizację określonych ustawowo celów jego powołania.

Dysponent Funduszu nie może tym samym pełnić jedynie 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.

Niezasadna jest teza, iż kwestionowane przepisy rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r., przyznają Dysponentowi Funduszu kompetencje nieprzewidziane w ustawie i regulują kwestie nieunormowane w ustawie i nie służąc osiągnięciu wyrażonych w niej celów – przez co wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 43 § 19 oraz są sprzeczne z regulacjami z art. 43 § 2 i § 9 k.k.w., a tym samym nie spełniają wymagań dla aktów wykonawczych przewidzianych w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących przepisu § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. podnieść trzeba, iż w zakresie delegacji ustawowej z art. 43 § 19 k.k.w., w pkt 3a tegoż artykułu, mieści się upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w rozporządzeniu m.in. *trybu przekazywania środków* z Funduszu Sprawiedliwości.

W języku polskim pojęcie *tryb* oznacza: ustalony porządek, metodę postępowania, system, określony sposób postępowania, sposób załatwiania pewnych spraw z zachowaniem ustalonej kolejności poczynań, porządek, procedurę, zwyczaj załatwiania pewnych spraw (*vide – Słownik Języka Polskiego, Tom Trzeci*, M Szymczak (red. naukowa), H. Szkiładź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiładź (red.), Warszawa 1989 r., str. 540; *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996 r.; *Słownik poprawnej polszczyzny*, red. W. Doroszewski, H. Kurkowska, Warszawa 1998 r., str. 794). Zbliżone znaczenie temu pojęciu nadano w językach prawnym i prawniczym. Najczęściej jest ono synonimem procedury rozpatrywania określonych spraw (sekwencji czynności podejmowanych przez określony organ), jednej z możliwych dróg prowadzenia postępowania [*vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. U 1/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 20*).

Przy wskazanym rozumieniu przedmiotowego pojęcia zasadne jest uznanie, iż *tryb przekazywania środków*, o którym mowa w art. 43 § 19 pkt 3a k.k.w., może obejmować także zawarcie przez Dysponenta Funduszu umowy z jednostką zaliczaną do sektora finansów publicznych na powierzenie realizacji zadania,

nieobjętego programem, o którym mowa w § 2 ust. 1 i ust. 5 oraz § 6 pkt 1, oraz poza naborem wniosków, o których mowa § 5 i § 7 tegoż rozporządzenia.

Zawarcie przez Dysponenta Funduszu tego rodzaju umowy jest bowiem jednym z elementów określonego sposobu postępowania przy wyborze podmiotu, któremu Dysponent powierza realizację zadań Funduszu, a w konsekwencji przekazuje środki zapewniające finansowanie zobowiązań tegoż podmiotu wynikających z realizacji zadań. Zawarcie umowy na podstawie § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. prowadzi wszak do przyznania przez Dysponenta Funduszu określonych w umowie środków finansowych podmiotowi, z którym została ona zawarta. Umowa ta powinna określać w szczególności wysokość środków przyznanych na realizację zadania, termin ich wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia środków.

Przyznane w § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. uprawnienie mieści się więc w zakresie upoważnienia ustawowego do wydania tegoż rozporządzenia zawartego w art. 43 § 19 pkt 3 a k.k.w.

Upoważnienie to, w zakresie dotyczącym określenia *trybu przekazywania środków*, odnosi się także do rozstrzygnięcia w przedmiocie wyboru podmiotów, którym środki te zostaną przyznane. *Tryb przekazywania środków* może bowiem obejmować czynności związane z wyborem podmiotu, któremu środki te zostaną przekazane. Odpowiada to zarówno potocznemu, jak i prawnemu (prawniczemu) rozumieniu *trybu* jako sposobu załatwienia określonych spraw z zachowaniem sekwencji podejmowanych po sobie czynności.

Podkreślić w tym miejscu po raz kolejny trzeba, iż wybór przez Dysponenta Funduszu podmiotu, z którym zostanie zawarta umowa i w następstwie której zostaną mu przyznane określone w niej środki, mieści się w łańcuchu działań podejmowanych w ramach przekazywania środków Funduszu na realizację określonych ustawowo jego celów.

Wskazać ponadto należy, iż z treści przepisu 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. nie wynika, aby uprawniał on Dysponenta Funduszu do

zawierania umów na powierzenie zadań, których realizacja nie służy celom wskazanym w art. 43 § 2 k.k.w., a tym samym umożliwił przekazywanie środków z Funduszu także na realizację innych, dowolnie określonych celów.

Przepis ten nie uchyla wszak regulacji z art. 43 § 2 k.k.w., która wiąże Dysponenta Funduszu.

Przypomnieć przy tym należy, iż w przepisie tym wskazuje się, iż Fundusz jest funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną. W cytowanym przepisie 43 § 8 k.k.w. wskazane są zaś zadania, na realizację których przeznaczone mogą być środki Funduszu.

Podkreślić przy tym trzeba, iż przepis § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. uprawnia Dysponenta Funduszu do zawarcia umowy w trybie przewidzianym w tym przepisie jedynie z jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych i tylko w uzasadnionych przypadkach.

Określona wyżej treść § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. oraz lokalizacja tego przepisu w systematyce tegoż rozporządzenia wskazuje, że norma wynikająca z § 11 ma charakter normy szczególnej (*lex specialis*) wobec norm prawnych zawartych w pozostałych przepisach Działu II.

Dodać należy, iż z treści kwestionowanego przepisu § 11 wynika, iż zawarcie umowy na jego podstawie jest dopuszczalne jedynie po dokonaniu przez Dysponenta oceny istniejących w konkretnym stanie faktycznym okoliczności, jako uzasadniających zawarcie umowy na powierzenie realizacji zadań Funduszu nieobjętych programem, o którym mowa w § 2 ust. 1 i ust. 5 oraz § 6 pkt 1, oraz poza naborem wniosków, o których mowa § 5 i § 7 tegoż rozporządzenia. Jednoznacznie wskazuje na to użycie w zaskarżonym przepisie określenia *w uzasadnionych przypadkach*.

Wskazać przy tym należy, iż przyjęta w § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. konstrukcja umożliwia jej zastosowanie przez Dysponenta Funduszu w szczególności w sytuacji, gdy wystąpią istotne okoliczności

obiektywnie uzasadniające potrzebę realizacji zadania Funduszu nieobjętego programem lub naborem wniosków, zaś niepowierzenie tegoż zadania jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych mogłoby spowodować zagrożenie dla realizacji celów Funduszu.

Przepis § 11 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. pozwala tym samym Dysponentowi na zwiększenie elastyczności działania Funduszu i efektywności realizowania jego zadań, przyczyniając się do skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów dla których został utworzony – co jest w szczególności zgodne z wytycznymi do wydania przedmiotowego rozporządzenia zawartymi w art. 43 § 19 k.k.w.

Przepisy § 20 ust. 2 i § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. także mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej do wydania tegoż rozporządzenia.

W cytowanym wcześniej przepisie art. 43 § 19 pkt 3 k.k.w. ustawodawca upoważnił Ministra Sprawiedliwości do uregulowania w drodze rozporządzenia m.in. trybu udzielania dotacji z Funduszu Sprawiedliwości.

Zasadne wydaje się przyjęcie, iż *tryb udzielania dotacji*, o którym mowa w tym przepisie, obejmuje także unieważnienie konkursu ofert z innych przyczyn niż brak ofert bądź odrzucenie wszystkich ofert (§ 20 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.) oraz odmowę przyznania dotacji bądź zmianę kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową przeprowadzającą otwarty konkurs ofert na powierzenie jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych realizacji zadań, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1, pkt 1b, pkt 1d i pkt 2a- 4 k.k.w. (§ 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.).

Podnieść trzeba, iż, określając w rozporządzeniu z dnia 13 września 2017 r. warunki finansowania zadań Funduszu przez jednostki niezaliczane do sektora publicznego przyjęto, iż powierzenie tym jednostkom realizacji zadań, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1, pkt 1b pkt 1d i pkt 2a-4 k.k.w., następuje w drodze otwartego konkursu ofert ogłaszanego przez Dysponenta Funduszu (§ 12 ust. 1).

W § 18 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym w celu przeprowadzenia tego konkursu Dysponent Funduszu powołuje komisję konkursową.

Komisja konkursowa odrzuca oferty niespełniające wymagań formalnych. W odniesieniu do ofert spełniających te wymagania dokonuje ich oceny pod względem merytorycznym (§ 19 ust. 3 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.).

Zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. Dysponent Funduszu unieważnia konkurs ofert, gdy nie wpłynęła żadna oferta albo odrzucono wszystkie oferty.

Przewidziane § 20 ust. 2 tegoż rozporządzenia unieważnienie przez Dysponenta konkursu z innych przyczyn niż ich brak bądź odrzucenie wszystkich ofert mieści się więc w sekwencji następujących po sobie czynności, zamierzających do podjęcia przez Dysponenta Funduszu decyzji w przedmiocie udzielenia dotacji.

Tym samym uregulowanie zawarte w tymże przepisie mieści się w delegacji ustawowej z art. 43 § 19 pkt 3 k.k.w., w zakresie w jakim upoważnia ona do uregulowania w akcie wykonawczym *trybu udzielania dotacji*.

Wskazać ponadto należy, iż kwestionowane rozwiązanie przyjęte w § 20 ust. 2 rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. umożliwia unieważnienie konkursu ofert m.in. w sytuacji, gdy wystąpiła istotna zmiana okoliczności – czego nie można było wcześniej przewidzieć – powodująca, że prowadzenie otwartego konkursu ofert nie służyłoby zapewnieniu należytej realizacji zadań, na które przeznaczone są środki Funduszu. Przyznanie Dysponentowi Funduszu uprawnienia do unieważnienia konkursu ofert z przyczyn innych niż brak ofert lub odrzucenie wszystkich ofert, należy zatem traktować raczej w kategoriach regulacji umożliwiającej zapewnienie prawidłowości i rzetelności gospodarowania środkami publicznymi z Funduszu Sprawiedliwości oraz

skuteczne i racjonalne wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których został on utworzony.

Uwzględniając opisane wcześniej znaczenie pojęcia *tryb*, jako sekwencji podejmowanych po sobie czynności, zasadne wydaje się uznanie, iż *tryb udzielania dotacji*, o którym mowa w art. 43 § 19 pkt 3 k.k.w., odnosi się do także do rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania dotacji, jak również określenia jej wysokości.

W związku z tym należy przyjąć, iż upoważnienie z art. 43 § 19 pkt 3 k.k.w., w zakresie dotyczącym *trybu udzielania dotacji* obejmuje także uprawnienie Dysponenta Funduszu do odmowy przyznania dotacji bądź zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową. *Tryb udzielania dotacji* obejmuje także negatywne rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania dotacji, jak i zmiany jej wysokości dotacji – zaproponowanych przez komisję przeprowadzająca konkurs.

Odmowa przyznania dotacji oraz zmiana jej wysokości zaproponowanej przez komisję również mieści się w sekwencji następujących po sobie czynności zamierzających do podjęcia przez Dysponenta Funduszu decyzji w przedmiocie udzielenia dotacji.

Zauważyć ponadto należy, iż rozwiązanie przewidziane w § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. pozwala Dysponentowi Funduszu na racjonalne wykorzystania środków Funduszu dla osiągnięcia celów, dla których został on utworzony.

W szczególności może mieć zastosowanie w sytuacji, gdy – już po przekazaniu przez komisję konkursową zbiorczego protokołu z przebiegu konkursu ofert, zawierającego propozycję przyznania dotacji ze wskazaniem jej kwoty – ujawnione zostaną okoliczności, które wskazują na to, iż jej przyznanie bądź przyznanie w proponowanej wysokości byłoby niecelowe z punktu widzenia właściwej realizacji zadań związanych z realizacją celów Funduszu. Kwestionowane rozwiązanie pozwala także na naprawienie przez Dysponenta

Funduszu ewentualnego błędu komisji konkursowej w zakresie dotyczącym propozycji dotyczącej przyznania dotacji bądź jej wysokości.

Niezależnie od powyższego podnieść trzeba, iż regulacje określone w przepisach § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. nie oznaczają uprawnienia Dysponenta Funduszu do powierzenia jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych realizacji zadań, o których mowa w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a-4 k.k.w., w innym trybie, aniżeli otwarty konkurs ofert przewidziany w art. 43 § 9 tej ustawy.

Zadania te nadal są bowiem powierzane w tym trybie, zaś kwestionowane przepisy w istocie uprawniają Dysponenta Funduszu do oceny wyników konkursu. Jak już wskazano, wynika to jednoznacznie z omawianych wcześniej przepisów Działu III rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.

Po raz kolejny przypomnieć trzeba, iż to Dysponent Funduszu – z uwagi na swoją, określoną ustawowo pozycję – podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji.

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest uznanie, iż przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. są zgodne z przepisami art. 43 § 2, § 9 i § 19 k.k.w.

Wskazane przepisy wymienionego rozporządzenia nie są także sprzeczne z przepisami art. 29 ust. 2, art. 43 i art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Jak już wskazano w niniejszym stanowisku, kontrolowane przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. nie stanowią podstaw prawnych do całkowicie dowolnego, arbitralnego decydowania przez Dysponenta Funduszu o powierzaniu zadań jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 11) oraz, w odniesieniu do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, stwierdzenia nieważności otwartego konkursu ofert (§ 20 ust. 2) i odmowy przyznania dotacji

bądź zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisje konkursową (§ 22 ust. 2 zdanie drugie).

Tym samym niezasadny jest zarzut, iż przepisy te stwarzają podstawy prawne do arbitralnego, całkowicie dowolnego decydowania przez Dysponenta Funduszu o przeznaczeniu środków Funduszu, przez co prowadzić miałyby:

- do przekazywania tychże środków na zadania niezwiązane z celami Funduszu, dla realizacji których został on powołany, co byłoby sprzeczne z art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;

- naruszania zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań publicznych poprzez wprowadzenie pozaustawowych przesłanek ograniczających tę zasadę, co byłoby sprzeczne z art. 43 ustawy o finansach publicznych;

- wykorzystania środków Funduszu w sposób nieskuteczny i nieracjonalny, uniemożliwiający osiągnięcie celów dla realizacji których został on powołany, co naruszałoby określony w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów poczynionych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków realizacji zadań.

W zakresie dotyczącym wskazanych zarzutów odpowiednie zastosowanie ma powołana wcześniej w niniejszym stanowisku argumentacja dotycząca zgodności kontrolowanych przepisów z art. 43 § 2, § 8 i § 19 k.k.w.

W świetle przedstawionej argumentacji należy uznać, iż przepisy § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r. nie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 43 § 19 k.k.w. Nie są również sprzeczne z przepisami k.k.w. oraz przepisami ustawy o finansach publicznych. Nie naruszają też wzorca z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Mierand
Zastępca Prokuratora Generalnego