



MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 21 grudnia 2021 r.

DLPK-I.070.58.2021

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

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. dnia	22. 12. 2021
Nr wg E2U	

**Trybunał Konstytucyjny**

W związku z wnioskiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o stwierdzenie niezgodności:

- § 11 (zgodnie z którym: W uzasadnionych przypadkach możliwe jest zawarcie umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków);
- § 20 ust. 2 (zgodnie z którym: Dysponent może unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn);
- § 22 ust. 2 (zgodnie z którym: 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)

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)

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

na podstawie art. 42 pkt 3 i 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)

wnoszę o stwierdzenie, że:

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

### **UZASADNIENIE**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli w dniu 24 września 2021 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 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) z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).

Na wstępie należy wskazać, że Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, zwany dalej „Funduszem Sprawiedliwości”, został utworzony na podstawie ustawy z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 227, z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

Stosownie do art. 43 § 2 ustawy z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.), zwanej dalej „k.k.w.”, Fundusz jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom,

przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości, zwany dalej „dysponentem Funduszu”. W art. 43 § 7 k.k.w. ustawodawca wskazał źródła przychodów Funduszu, zaś w art. 43 § 8 k.k.w. określił na jakie cele środki finansowe stanowiące przychody Funduszu mogą być przeznaczone.

Zgodnie z treścią delegacji ustawowej zawartej w art. 43 § 19 k.k.w. Minister Sprawiedliwości w dniu 13 września 2017 r. wydał rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz. U. z 2019 r. poz. 683), zwane dalej „rozporządzeniem”, w którym określił:

- 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.

Stosownie do wytycznych zawartych we wskazanym przepisie upoważniającym Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenie, uwzględnił 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.

Ustosunkowując się szczegółowo do zawartych we wniosku poszczególnych zarzutów podnoszę, co następuje.

Ad. 1. W zarzucie, w którym zakwestionowano wskazane przepisy rozporządzenia z art. 45 ust. 1 w zw. z preambułą i z art. 2 Konstytucji RP podniesiono, że wymienione przepisy rozporządzenia 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, powodują 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. Powołując się na stanowisko doktryny wskazano również, że „prawo do rozstrzygnięcia sprawy nie obejmuje bezpośrednio swym zakresem postępowania mającego na celu wykonanie orzeczenia, w szczególności, gdy postępowanie to prowadzone jest przez organy pozasądowe, np. komornika lub organ administracji”.

Na wstępie wskazać należy, że wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy, to nie Dysponent Funduszu, ale sąd, który wydał orzeczenie w I instancji realizuje wykonanie orzeczeń sądowych gdyż prowadzi wyodrębnioną, szczegółową ewidencję księgową nawiązek i świadczeń pieniężnych zasądzonych na rzecz Funduszu Sprawiedliwości, wzywa osobę zobowiązaną do uiszczenia nawiązki albo świadczenia pieniężnego, decyduje o wszczęciu i kierunku postępowania egzekucyjnego.

Realizacja zadań powierzonych Dysponentowi Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym, polegająca na budowie sieci pomocy osobom pokrzywdzonym i programu przeciwdziałania przyczynom przestępczości, nie są elementem wykonania orzeczeń sądowych.

Należy podkreślić, że z każdym rokiem wzrasta zarówno liczba miejsc świadczenia pomocy, jak i liczba pokrzywdzonych, którym została udzielona pomoc oraz liczba umów na realizację zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości. Tym samym zarzut ograniczenia dostępu do usług beneficjentów należy uznać za nieuzasadniony.

Poniżej przedstawiam tabelę obrazującą wzrost liczby punktów pomocy osobom pokrzywdzonym i liczby beneficjentów pomocy ze środków Funduszu Sprawiedliwości na przestrzeni ostatnich lat.

Rok	Liczba realizowanych umów	Kwota realizowanych umów	Liczba punktów pomocy osobom pokrzywdzonym	Liczba osób pokrzywdzonych przestępstwem, którym została udzielona pomoc ze środków FS
2017	31	16 360 250,74 zł	77	13 033
2019	58	75 856 963,61 zł	351	41 375
2020	60	84 379 574,02 zł	365	50 080

W odniesieniu do podniesionego przez Wnioskodawcę zarzutu arbitralnego podejmowania decyzji przez Dysponenta Funduszu w zakresie rozstrzygnięć konkursowych mających skutkować naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu, w drodze analogii wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 12/20 (wyrok z dnia 15 grudnia 2020 r.) badał już zagadnienie kontroli sądowno-administracyjnej otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, z późn. zm.) – zawierającej co do zasady unormowania tożsame do regulujących powierzenie zadań ze środków Funduszu Sprawiedliwości. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował wówczas przepisów ustawy o działalność pożytku publicznego dot. organizacji konkursów, lecz uznał że:

- art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 2003 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał stwierdził jednocześnie, że postępowanie konkursowe, o którym mowa w art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przesądzając tym samym o dopuszczalności drogi sądowej w tej sprawie. W konsekwencji powyższe rozstrzygnięcie ugruntowało stanowisko, zgodnie z którym od rozstrzygnięć organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, a także w razie bezczynności tego organu po ogłoszeniu konkursu, zainteresowanym podmiotom przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W kontekście powyższych ustaleń Prezes Najwyższej Izby Kontroli formułując wskazany zarzut pominął okoliczność, że działalność Dysponenta Funduszu podlega kontroli sądowej na etapie prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie realizacji projektu realizowanego ze środków Funduszu Sprawiedliwości, gdzie strona postępowania

ma możliwość realizowania swoich uprawnień w tym prawa do sądu w trybie właściwych przepisów.

Nadto z uwagi na aspekt cywilny umów zawieranych z podmiotem realizującym zadania ze środków Funduszu Sprawiedliwości istnieje realna droga dochodzenia swoich uprawnień na drodze prawa cywilnego

Powyższe wskazuje na niezasadność zarzutu przedstawionego we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego zaskarżone przepisy rozporządzenia naruszają konstytucyjne prawo do sądu w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych.

Ponadto twierdzeniom Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przeczy sama definicja pojęcia „prawo do sądu”, która zgodnie z doktryną oznacza możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia lub ustalenia statusu prawnego jednostki, w sytuacjach zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, jak również w przypadkach odczuwania przez nią obawy takiego naruszenia. (tak: P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016 r.).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12 oraz z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, a także wyrok pełnego składu TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06) na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- po pierwsze – prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- po drugie – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- po trzecie – prawo do orzeczenia sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, w rozsądnym terminie;
- po czwarte – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

W kontekście powyższego do przykładów naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu w żadnym razie zaliczyć nie można domniemanego nieefektywnego wykonywania orzeczeń

sądowych poprzez stosowanie obowiązujących regulacji prawnych przez podmiot nieuczestniczący w wykonywaniu tychże orzeczeń.

Nadto należy wskazać, że zakwestionowane przepisy § 20 ust. 2 oraz § 22 ust. 2 obowiązują w obecnym brzmieniu od dnia 12 lutego 2014 r., tj. od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Dz. U. 2014 poz. 189 (poprzednie oznaczenie tych jednostek: § 10 ust. 2 oraz § 12 ust. 2). Powyższa regulacja identycznej treści znalazła się nadto w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U. 2015 poz. 1544) (odpowiednio § 11 ust. 2 oraz § 13 ust. 2). Powyższe regulacje były przy tym objęte badaniem przez Najwyższą Izbę Kontroli w toku poprzednich kontroli, choćby kontroli KPB.430.001.2017 pn. „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)”. W ich wyniku nie podniesiono jednak zastrzeżeń w zakresie zgodności z Konstytucją RP obecnie zakwestionowanych przepisów.

Zauważyć należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości, wykonując m.in. postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, podejmuje działania poprzez Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Pomoc pokrzywdzonym finansowana ze środków ww. funduszu opiera się na regulacji wskazanej w art. 43 k.k.w. oraz § 19 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Katalog przeznaczenia środków Funduszu Sprawiedliwości jest wskazany w art. 43 § 8 k.k.w. i obejmuje:

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 nie działające 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.

Obecne brzmienie art. 43 k.k.w. zostało nadane ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452). Z uzasadnienia ww. ustawy wynika, że założeniem nowelizacji jest możliwość realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych, w oparciu o dysponowanie środkami Funduszu, zadań mających związek z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych dla organów prowadzących postępowanie karne i ich pracowników w zakresie postępowania z pokrzywdzonymi i świadkami oraz propagowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji. Zdobyte umiejętności spowodują podniesienie kompetencji osób wykonujących czynności z udziałem pokrzywdzonych i świadków, co zapewni pełniejszą realizację praw uczestników postępowania karnego. Za konieczne uznać należy upowszechnienie wiedzy dotyczącej polubownych form zakończenia sporów.

Ponadto dysponowanie środkami Funduszu na rzecz jednostek finansów publicznych umożliwi m.in. finansowanie zadań związanych z zapobieganiem przestępczości, powstawaniem i wyposażaniem tzw. przyjaznych pokoi przesłuchań w jednostkach wymiaru sprawiedliwości oraz rozwinięcie systemu mediacji. Za szczególnie istotne należy uznać możliwość zapewnienia finansowania potrzeb związanych z tworzeniem, modernizacją oraz wyposażaniem tzw. „przyjaznych pokoi przesłuchań” w jednostkach organów ścigania i w sądach oraz wydzielenie w sądach pomieszczeń dla świadków, jak również odrębnych pomieszczeń dla pokrzywdzonych. Istotne mogą okazać się również możliwości przeciwdziałaniu przestępstwom poprzez dofinansowanie i zakup sprzętu specjalistycznego dla jednostek takich jak Policja, służba zdrowia, itp.

Powyższe wyraźnie wskazuje, że wolą ustawodawcy było stworzenie możliwości zawierania przez Dysponenta Funduszu umów z jednostkami sektora finansów publicznych w zakresie wsparcia m.in. zakupu wyposażenia dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych realizujących wyspecjalizowaną pomoc.

Reasumując należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy rozporządzenia znajdują wprost umocowanie w przepisie upoważniającym do jego wydania i w istocie realizują cel ustawy Kodeks karny wykonawczy, o którym mowa powyżej, czyli 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, poprzez stworzenie mechanizmu prawnego do przekazywania środków na rzecz szpitali, ochotniczych straży pożarnych czy jednostek Policji, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w wyżej wskazanym uzasadnieniu nowelizacji k.k.w., a powtórzoną w uzasadnieniu przedmiotowego rozporządzenia (uzasadnienie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości).

Ad. 2) W nawiązaniu do przedstawionego we wniosku zarzutu dotyczącego niezgodności przepisów § 11, 20 ust. 2 i 22 ust. 2 rozporządzenia z art. 43 § 19 k.k.w., a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, tj. wykroczenia poza upoważnienie ustawowe, wskazać należy, że zakres upoważnienia ustawowego zawarty w art. 43 § 19 k.k.w. jest tożsamy z zakresem przedmiotowym wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego, tj. § 1 rozporządzenia. Zgodnie z ww. regulacją, rozporządzenie określa:

- 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 Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, w tym w szczególności tryb przeprowadzania otwartego konkursu ofert, kryteria oceny oferty i tryb zawierania umów na realizację powierzonych zadań;
- 4) warunki finansowania wydatków, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków;
- 5) szczegółowe zadania, na które przeznaczane są środki Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej;
- 6) sposób wykorzystywania i rozliczania środków Funduszu Sprawiedliwości, w tym wzór i terminy składania przez podmioty kwartalnych informacji;
- 7) szczegółowe zasady gospodarki finansowej Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

Powyższe elementy w sposób całkowity odzwierciedlają zakres, jaki rozporządzenie winno obejmować, zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 43 § 19 k.k.w., co z kolei czyni zadość wymogom określonym w art. 92 Konstytucji RP.

W myśl art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP rozporządzenia są wydane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Treść konstytucyjnego wzorca kontroli zawartego w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP była wielokrotnie definiowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (przykładowo można wskazać: wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06; wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08; wyrok z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; wyrok z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt U 1/12; wyrok z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12; wyrok z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt K 35/12). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym. Związek rozporządzenia z ustawą ma charakter kompetencyjny (wydanie na podstawie ustawy) i funkcjonalny (wydanie w celu wykonania ustawy). Niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia. Akt ten nie może być sprzeczny z ustawą upoważniającą, z normami konstytucyjnymi oraz z wszelkimi obowiązującymi ustawami, w szczególności z tymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Charakter rozporządzenia jest determinowany przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być szczegółowe pod względem: 1) podmiotowym – ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, 2) przedmiotowym – ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz 3) treściowym – ma określać wytyczne dotyczące treści aktu. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z uregulowanymi zawartymi w ustawie, a sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy. Przepisy rozporządzenia nie mogą normować spraw należących do materii ustawowej, a jeśli to czynią, musi to oznaczać wykroczenie poza granice upoważnienia. W wyroku z dnia 31 marca 2015 r. (sygn. akt U 6/14) Trybunał Konstytucyjny, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, wskazał, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia musi zawierać wytyczne dotyczące treści aktu, a zatem wskazówki dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Trybunał podkreślił, że w ustawie należy zawrzeć treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy. Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich

szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Powinny one jednak wskazywać najważniejsze kierunki określonej przez ustawodawcę przedmiotowej treści rozporządzenia.

Na gruncie powyższych rozważań nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wyrażonym we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wskazującym, że przepis § 11 rozporządzenia, w związku z jego nieprecyzyjnością, pozwala Dysponentowi Funduszu wykroczać poza cele Funduszu Sprawiedliwości określone w art. 43 § 2 k.k.w., czego ustawowe unormowanie zabrania, zaliczając do owych celów jedynie pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną.

Wskazać bowiem należy, że umowy zawierane w trybie § 11 rozporządzenia wykonują cel określony w art. 43 § 8 pkt 1c k.k.w., tj. 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. Powyższa kategoria zadań stanowi jednocześnie ustawową formę wydatkowania środków Funduszu Sprawiedliwości i wpisuje się wprost w przewidziane w ustawie rodzaje pomocy – pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną. Tym samym niezrozumiałym staje się zarzut rzekomego korzystania z nieograniczonej władzy w zakresie przyznawania środków Funduszu Sprawiedliwości w przypadku skorzystania ze ścieżki pozanaborowego trybu udzielania dotacji w sytuacji, w której rozdysponowanie w tym trybie środków Funduszu Sprawiedliwości następuje w ścisłych granicach upoważnienia ustawowego.

Nawiązując do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli, stanowiącego podstawę przedmiotowego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, nie sposób zgodzić się z twierdzeniem Najwyższej Izby Kontroli, że praktyka działania Dysponenta Funduszu zastosowania trybu przewidzianego w § 11 rozporządzenia nie miała charakteru wyjątkowego. Wskazano, że w okresie od 2018 roku do 30 czerwca 2020 roku 59,6 % łącznej wartości udzielonego dofinansowania na rzecz sektora finansów publicznych wynikała z umów dotacji zawartych w trybie pozanaborowym.

Odnosząc się do ww. zarzutów należy jednak zauważyć, że chcąc wskazać jak często wykorzystywano tryb pozanaborowy, o którym mowa w rozporządzeniu, Najwyższa Izba Kontroli powinna raczej wskazać liczbę zawartych umów w wyżej wymienionym trybie, a nie

kwotę dofinansowania. Dysponent bowiem w oparciu o regulację zawartą w § 11 rozporządzenia miał wpływ na liczbę zawartych umów, a nie na kwotę ich dofinansowania.

Kwota ta wynikała bowiem z potrzeb wskazanych we wnioskach i każdorazowo potwierdzanych opinią ekspertów w danej dziedzinie (lekarzy wojewódzkich lub komendantów powiatowych PSP). Nieprawidłowo i wybiórczo ujęte przez Najwyższą Izbę Kontroli dane w sposób znaczący wpływają na ogólny obraz w zakresie wykorzystywania trybu pozanaborowego poprzez ponad 3,5 krotne zawyżenie stosunku umów w trybie pozanaborowym do pozostałych umów zawartych na rzecz sektora finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę właściwy wskaźnik dla określenia częstotliwości zawierania umów w trybie dopuszczalnym w § 11 rozporządzenia, liczba umów w trybie pozanaborowym stanowi zaledwie ok. 17% wszystkich umów o dofinansowanie na rzecz jednostek sektora finansów publicznych w trybie pozanaborowym. Chcąc zachować obiektywizm poprzez określenie finansowego wykorzystania trybu pozanaborowego Najwyższa Izba Kontroli powinna również przedstawić analizy, jak kwoty trybu pozanaborowego znajdują odzwierciedlenie finansowe w pozostałych trybach lub kosztach realizacji zadań. We wskazanym przez Najwyższą Izbę Kontroli okresie kwota dotacji w trybie naboru lub konkursu ofert jest 2,75 razy wyższa niż trybu pozanaborowego.

Biorąc pod uwagę również kwotę realizacji Programu Modernizacji Służby Więziennej tryb pozanaborowy stanowi 16,6% kwoty wszystkich udzielonych dotacji.

Aby zobrazować powyższe poniżej przedstawiono stosowne wyliczenia:

- 1) W okresie od 2018 roku do 30 czerwca 2020 roku zawarto 443 umowy o dofinansowanie na rzecz jednostek SFP w trybie pozanaborowym. W tym samym okresie w trybie naboru zawarto 2 151 umów, co daje wynik ok. 17% wszystkich umów o dofinansowanie na rzecz jednostek SFP w trybie pozanaborowym, a zatem ponad 3,5 razy mniejszy niż wskazała to Najwyższa Izba Kontroli.
- 2) Kwota dotacji udzielonych w trybie pozanaborowym wynosi 120 346 953,42 zł, a kwota dotacji udzielonych w trybie naboru oraz konkursu ofert wynosi 331 214 892,44 zł, a to oznacza, że jest 2,75 razy mniejsza niż trybu naboru i konkursu ofert i zarazem stanowi zaledwie 26,7% kwoty dotacji, czyli ponad dwukrotnie mniej niż to ujęła w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli.
- 3) Kwota dotacji udzielonych w trybie pozanaborowym wynosi 120 346 953,42 zł, a kwota dotacji udzielonych w trybie naboru oraz konkursu ofert oraz z uwzględnieniem Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020

wynoszą 606 182 892,44 zł, co oznacza, że tryb pozanaborowy stanowi niespełna 16,6% kwoty wszystkich udzielonych dotacji.

Ponadto na uwagę zasługuje, że w przypadku wniosków gmin w trybie § 11 rozporządzenia w zakresie wniosków na dofinansowanie jednostek OSP za okres od 2018 roku do 30 października 2020 roku do wniosków były dołączane opinie komendantów powiatowych państwowej straży pożarnej potwierdzających zasadność dofinansowania powyższych projektów. Należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli w toku kontroli, kwestionując słuszność wsparcia konkretnych jednostek OSP, podważa pośrednio wiarygodność setek opinii komendantów powiatowych straży pożarnych potwierdzających potrzebę wyposażenia objętych wnioskiem jednostek, nie wskazując jednocześnie konkretnych okoliczności mogących podważać kompetencje powiatowych komendantów straży pożarnych w kontekście oceny zasadności, potrzeb jednostek OSP z terenu danego powiatu.

Należy także nadmienić, że § 11 rozporządzenia określa możliwość zawarcia umowy w sytuacji „uzasadnionego przypadku”. Regulacje te, jak wskazano w uzasadnieniu projektu tego rozporządzenia „w celu uelastycznienia projektowanego systemu dopuszcza się, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, podpisanie umowy i powierzenie zadań jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych poza ogłoszonym programem lub naborem wniosków”. Warto zaznaczyć, że na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 poz. 433) od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej został ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (§ 1 rozporządzenia). W tak nadzwyczajnej sytuacji Dysponent Funduszu podjął działania mające na celu wsparcie jednostek leczniczych poprzez wyposażenie w niezbędny sprzęt celem zapewnienia osobom pokrzywdzonym przestępstwem dostępu do pomocy medycznej. Jak wynika z opinii konsultantów wojewódzkich z wybranych dziedzin medycyny, sprzęt taki był często niezbędny do udzielania pomocy medycznej. W ocenie Dysponenta Funduszu sytuacja osób pokrzywdzonych przestępstwem w czasie epidemii SARS-CoV-2 była nadzwyczajna i wymagała podjęcia zdecydowanych działań.

Kolejno odnosząc się do podniesionego przez Wnioskodawcę zarzutu w zakresie niezgodności z art. 92 Konstytucji przepisów § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia, tj. wykroczenia poza zakres ustawowego upoważnienia przewidzianego w art. 43 § 19 k.k.w. poprzez wprowadzenie możliwości unieważnienia konkursu ofert z przyczyn innych, niż

wymienione w § 20 ust. 1 rozporządzenia, należy wskazać, że stosowanie przez Dysponenta Funduszu ww. przepisu nigdy wcześniej nie spotkało się z wątpliwościami, czy zastrzeżeniami. Uprawnienie do unieważnienia konkursu lub odrzucenia oferty jawiło się jako immanentnie związane z celem i funkcją działalności Funduszu Sprawiedliwości, której istotą powinno być efektywne zarządzanie środkami, z uwzględnieniem zasad transparentności oraz potrzeb osób pokrzywdzonych, również w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Ponadto w obowiązujących przepisach (m.in. w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. 2020 r. poz. 1057, dalej „ustawa DPPiW”) wskazać można na przykłady rozwiązań analogicznych, w których postępowanie konkursowe może być unieważnione. Powołana wyżej ustawa DPPiW w art. 18a ust. 1 przewiduje rozwiązanie, które sprowadza się do możliwości unieważnienia konkursu w przypadku braku złożonych ofert albo braku ofert spełniających wymogi ogłoszenia. Zasadność tego rodzaju konstrukcji popierana jest również w doktrynie. Jak twierdzi jeden z autorów komentarza do ww. ustawy DPPiW „Pojawia się wątpliwość, czy organ może określić w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert inne sytuacje, których wystąpienie pozwoli na unieważnienie otwartego konkursu ofert. W mojej ocenie tak i jest to nawet konieczne. Pomiędzy datą ogłoszenia a datą rozstrzygnięcia konkursu może zdarzyć wiele sytuacji, w wyniku których udzielenie dotacji będzie niecelowe albo podmiot pożytku publicznego nie będzie w stanie zrealizować zadań określonych w ogłoszeniu. Przykładem może być zmiana sytuacji finansowej podmiotu zlecającego.”

Mogą również wystąpić sytuacje nadzwyczajne – czego najlepszym przykładem jest ogłoszenie w 2020 r. najpierw stanu zagrożenia epidemicznego, a potem stanu epidemii i wydawanie w związku z tym poleceń przez wojewodów, w których nakazywano samorządom ograniczyć działanie w różnych obszarach, w tym ograniczyć funkcjonowanie różnych placówek dziennych. Zlecenie realizacji zadania publicznego, które nie mogło być przecież w takich warunkach zrealizowane, rodziłoby pytanie o celowość wydatkowania środków publicznych w ten sposób.

Zauważyć należy, że możliwość unieważnienia postępowań z przyczyn innych niż brak ofert lub odrzucenie wszystkich ofert, przewidziana w rozporządzeniu, na gruncie obowiązującego prawa nie jest rozwiązaniem odosobnionym. Jako przykład można wskazać przede wszystkim regulację przewidzianą w art. 255 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, dalej: „ustawa PZP”, (analogiczne przesłanki wskazywał również art. 93 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień

publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, z późn. zm. ) Zgodnie z tą regulacją, Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, m.in. jeżeli:

- wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć;
- postępowanie obarczone jest niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zmiana okoliczności, o której mowa w tym przepisie, rozumiana jest jako zaistnienie pewnych zdarzeń faktycznych, których konsekwencją jest przyjęcie, że kontynuowanie postępowania przetargowego nie leży w interesie publicznym (por. wyrok Sadu Okręgowego w Warszawie, sygn. akt V Ca 1187/2009). Możliwość unieważnienia zamówienia publicznego z przyczyn innych niż brak ofert lub odrzucenie wszystkich ofert, stanowi zatem wyraz ochrony interesu publicznego, przejawiający się w gospodarnym i efektywnym wydatkowaniu środków publicznych. Dotyczyć może sytuacji, gdy na skutek nadzwyczajnych okoliczności już po wyborze najkorzystniejszej oferty realizacja danego zamówienia byłaby niecelowa lub w skrajnych wypadkach wiązałaby się z wyrządzeniem szkody w mieniu publicznym. Przesłanka powyższa dotyczy zdarzeń wyjątkowych (...) (por. wyrok KIO z 27.02.2009 r., KIO/UZP 176/09). Jak już wspomniano, w przypadku konkursów ogłaszanych przez Dysponenta Funduszu Sprawiedliwości skorzystanie z przewidzianego w rozporządzeniu uprawnienia do unieważnienia konkursu z przyczyn innych niż brak oferty lub odrzucenie wszystkich ofert miało charakter wyjątkowy, a w kontekście liczby ogłoszonych konkursów można rzec marginalny. Ustawowe uregulowanie możliwości unieważniania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z przyczyn wymienionych powyżej, interpretować należy jako przejaw realizacji zasad obowiązujących przy dokonywaniu wydatków publicznych, o których mowa w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305). Niewątpliwie Minister Sprawiedliwości jako Dysponent funduszu celowego, gospodarujący środkami publicznymi, zobowiązany jest przede wszystkim do przestrzegania ustawowych zasad wydatkowania środków (tj. celowości i oszczędności, efektywności, skuteczności i terminowości), m.in. poprzez ukształtowanie wewnętrznych regulacji prawnych w sposób umożliwiający ich zapewnienie i skuteczną realizację. Zastrzeżenia możliwości unieważnienia postępowań konkursowych z przyczyn innych niż opisane w § 20 ust. 1 rozporządzenia traktować należy jako wyraz dbałości o prawidłowość i rzetelność gospodarowania środkami publicznymi, w żadnym wypadku zaś jako przejaw uznaniowości



Dysponenta Funduszu, stwarzającej pole do ewentualnych nadużyć. Powyższe poddaje zatem w wątpliwość zasadność zakwestionowania przez Wnioskodawcę brzmienia § 20 ust. 2 rozporządzenia.

Dodatkowo podkreślenia wymaga, że w świetle regulacji przewidzianej w przepisach ustawy PZP Zamawiający w przypadku zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 255 PZP, uprawniony jest do unieważnienia postępowania bez względu na jego wartość. Na rangę i celowość tej regulacji wskazuje również fakt, że przesłanki unieważnienia postępowania z przyczyn innych niż brak lub odrzucenie ofert, o których mowa powyżej, a obowiązujące na gruncie „starej” ustawy PZP, zostały przez ustawodawcę uznane za uzasadnione i przeniesione wprost do nowej ustawy.

Nadto regulacje przewidujące możliwość unieważnienia procedury udzielenia zamówienia występują również w przepisach unijnych, m.in. w art. 103 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1), w którym wskazano, że „W przypadku gdy procedura udzielania zamówień okazała się być obciążona istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje zawieszają procedurę i mogą podjąć wszelkie niezbędne środki, włączając w to unieważnienie procedury. Jeśli po udzieleniu zamówienia okaże się, że procedura udzielania zamówień lub realizacja umowy obciążone były istotnymi błędami, zaistniały nieprawidłowości lub nadużycia finansowe, instytucje mogą postanowić, w zależności od tego, na jakim etapie znajduje się procedura, nie zawierać umowy lub zawiesić jej wykonanie lub, w stosownych przypadkach, rozwiązać umowę”. (por. wyrok sądu (szósta izba) z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie T-48/12 [Euroscript – Polska Sp. z o.o. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu] ECLI:EU:T:2014:680).

Wskazane powyżej przesłanki unieważnienia, jak na przykład „istotne błędy” czy „nieprawidłowości”, należą do kategorii przesłanek ocennych, które zdaniem Dysponenta Funduszu należą do kategorii „innych przyczyn”, wskazanych w § 20 ust. 2 rozporządzenia.

Mając na względzie powyższe zarzut wykroczenia przez zakwestionowane we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przepisy rozporządzenia poza ramy ustawowe, a tym samym wydanie aktu wykonawczego z naruszeniem art. 92 Konstytucji RP, nie znajduje potwierdzenia w treści i funkcji norm prawnych, jak również w samej woli ustawodawcy. Pokreślić w tym miejscu należy, że w ustawie wprowadzającej do porządku prawnego nową instytucję: Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, tj. w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny

wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 227, z późn. zm.), ustawodawca, po raz pierwszy określając zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego (ówczesny art. 43 § 15 k.k.w.), w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk nr 1854 – VIII kadencji Sejmu RP) wyraźnie wskazał, że: „Projektowany przepis art. 43 § 15 k.k.w. zawiera delegację ustawową dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu udzielania pomocy pokrzywdzonym oraz członkom ich rodzin, osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin. Określone też zostaną warunki, a także tryb udzielania środków z Funduszu, w tym tryb przeprowadzania konkursu ofert, kryteria oceny oferty i tryb zawierania umów na realizację powierzonych zadań, a także szczegółowe zadania na które przeznaczane są środki funduszu oraz sposób ich rozliczania i kontroli wydatków, uwzględniając potrzebę prowadzenia oddzielnej gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej, a także potrzebę skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz ten został utworzony.”.

Z przywołanej treści uzasadnienia projektu ustawy jasno więc wynika, że wola ustawodawcy, wbrew twierdzeniom Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, nie było ograniczenie trybu udzielania środków z Funduszu Sprawiedliwości wyłącznie do formy konkursów otwartych. Przeciwnie, tryb konkursów otwartych stanowić miał jedną z form udzielania dotacji, do jakich określania w akcie wykonawczym w oparciu o ww. delegację ustawową upoważniono Ministra Sprawiedliwości.

Powyższe ustalenia precyzyjnie wskazują, że zakwestionowane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przepisy rozporządzenia służą realizacji celów wyrażonych w ustawie i mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego, co z kolei czyni zarzut opisany w pkt 2 wniosku do Trybunału Konstytucyjnego całkowicie bezzasadnym.

Na marginesie zauważyć należy, że powyższe regulacje zostały objęte nowelizacją w ramach obecnie procedowanej nowelizacji rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. W omawianym zakresie projektowana zmiana obejmuje określenie w rozporządzeniu procedury pozanaborowego trybu, o którym mowa w § 11 rozporządzenia, która funkcjonuje obecnie. Aktualnie obowiązujące przepisy nie precyzują jej przebiegu. We wskazanym projekcie doprecyzowano ponadto brzmienie § 20 rozporządzenia poprzez wprowadzenie regulacji nakładającej na Dysponenta Funduszu obowiązek uzasadnienia decyzji o unieważnieniu konkursu z przyczyn niewymienionych w rozporządzeniu. Projekt

nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia jest aktualnie na etapie po uzgodnieniach międzyresortowych, bezpośrednio przed przekazaniem do Rządowego Centrum Legislacji w celu zwolnienia go z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą stosownie do uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Reasumując stwierdzić należy, że przepisy zaskarżone przez Prezesa NIK nie zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Delegacja ustawowa uprawnia bowiem autora rozporządzeń do określenia form udzielania dotacji, kwestionowany zaś tryb miał stanowić jedną z form udzielania dotacji.

Ad. 3) Zgodnie z treścią kolejnego zarzutu podniesionego przez Wnioskodawcę (dotyczącego niezgodności przepisów § 11, § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych) kwestionowane przepisy rozporządzenia pozwalają na arbitralne, nieefektywne, niezgodne z celami funduszu wydatkowanie jego środków oraz osłabiają ustawową regułę racjonalnego wydatkowania środków.

Na wstępie należy wskazać, że wśród zasad budżetowych, stanowiących ogólne wymogi prawidłowego gospodarowania finansami publicznymi, jedną z najważniejszych zasad jest zasada jawności finansów publicznych. Zasada ta ma swoje umocowanie w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) (dalej: „u.f.p.”).

Zasada jawności finansów publicznych oznacza swobodny dostęp do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym, dzięki czemu obywatele i inne instytucje powołane do kontroli funkcjonowania władzy publicznej mają swobodny dostęp do danych o gospodarce środkami publicznymi. Gwarantem zasady jawności jest bez wątpienia zasada przejrzystości gospodarowania, rozumiana jako przejrzysty i czytelny system klasyfikowania dochodów i wydatków odzwierciedlający określony podział zadań i kompetencji.

Zasada ta jest zatem częścią szeroko rozumianej zasady jawności. Wyczerpujący katalog form jawności gospodarowania środkami publicznymi został zawarty w art. 34 u.f.p. W katalogu tym mieści się m.in.: jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie, jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie, podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa oraz kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe, jak również udostępnianie przez jednostki sektora finansów

publicznych wykazu podmiotów spoza tego sektora, którym ze środków publicznych została udzielona np. dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka.

Zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych traktowane są jako podstawowe i jednocześnie nadrzędne w stosunku do bardziej szczegółowych zasad gospodarki budżetowej (np. jedności formalnej, jedności materialnej, zupełności/powszechności, roczności oraz równowagi). Pamiętać jednak należy, że gospodarka budżetowa stanowi tylko część publicznej gospodarki finansowej. Statuowana w art. 42 ust. 2 u.f.p. zasada jedności materialnej (merytorycznej) budżetu (zwana też zasadą niefunduszowania) doznaje bowiem – przewidzianych w różnych aktach prawnych rangi ustawowej – wyjątków. Na gruncie ustawy o finansach publicznych ograniczenia wynikające z zasady niefunduszowania nie mają zastosowania m.in. do kosztów ponoszonych przez jednostki prowadzące działalność gospodarczą, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz inne państwowe osoby prawne i samorządowe zakłady budżetowe.

Typowym przykładem wyłączenia przedmiotowej zasady jest także instytucja funduszu celowego, którego istota polega na finansowaniu wydatków z przychodów pochodzących ze środków publicznych na realizację wyodrębnionych zadań (art. 29 u.f.p.).

Zasada jawności finansów publicznych nie jest zasadą bezwzględną, o charakterze nieograniczonym. Ograniczenia zasady jawności ustawodawca przewidział bowiem już w Konstytucji RP, zgodnie z art. 61 Konstytucji RP ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Przepis art. 33 u.f.p. wskazuje zaś, że zasada ogólna jawności środków publicznych nie znajdzie zastosowania w stosunku do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych.

Przedstawiając powyższe stwierdzić należy, że zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych mają zastosowanie do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych wskazanych w art. 9 u.f.p., jak również do innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują one środki publiczne lub dysponują tymi środkami (art. 4 u.f.p.). Podmioty spoza sektora finansów publicznych, wykonujące zadania zlecone i finansowane przez instytucje publiczne (np. w formie dotacji państwowego funduszu celowego), również zobowiązane są do przestrzegania ww. podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Zasadnym jest przy tym wskazanie, że szeroko rozumiana zasada jawności finansów publicznych w doktrynie prawa rozpatrywana jest w dwóch ujęciach: formalnym i materialnym.

Zasada jawności, oznaczająca możliwość poznania mechanizmów i procedur związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi oraz danych na ten temat, nazywana jest zasadą jawności formalnej. Z kolei przejrzystość finansów publicznych utożsamiana jest z zasadą jawności materialnej. Ten rodzaj jawności jest realizowany na trzech płaszczyznach:

1. stosowania klasyfikacji budżetowej (art. 39 u.f.p.),
2. stosowania jednolitej rachunkowości (art. 40 u.f.p.),
3. stosowania sprawozdawczości budżetowej (art. 41 u.f.p.). )

System rachunkowości i sprawozdawczości, do którego de facto sprowadza się zasada jawności materialnej, opierając się na ww. przepisach ma za zadanie wspomagać planowanie i zarządzanie finansami publicznymi, poprzez zapewnienie ich jawności i przejrzystości. Kluczowym dla osiągnięcia tego celu elementem, nieodzownym w procesie zarządzania budżetem, jest wymóg rzetelności ksiąg rachunkowych i sporządzanych na ich podstawie sprawozdań. Niemniej ważnym aspektem efektywnego zarządzania finansami publicznymi jest również odpowiedni zakres i spójność prezentowanych danych oraz ich adekwatność do potrzeb informacyjnych.

Rozważania powyższe w pełni odnoszą się do części 15 Sądy powszechne i 37 Sprawiedliwość budżetu państwa, jak również Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości, których dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

Projekty budżetu ww. części budżetowych poddawane są jawnej debacie w ramach procedowania projektu ustawy budżetowej zarówno w komisjach sejmowych (Komisja Finansów Publicznych, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka) oraz senackich (Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji), jak i podczas posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu. W analogiczny sposób jawnym i poddanym sejmowej i senackiej debacie jest projekt planu finansowego Funduszu Sprawiedliwości sporządzany w trybie przewidzianym dla opracowywania projektu ustawy budżetowej.

Jako ustawy wzorzec kontroli Wnioskodawca wskazał art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 u.f.p. przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

Stosownie do art. 43 u.f.p. prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Z kolei art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p. stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W ocenie wnioskodawcy kwestionowane przepisy rozporządzenia pozwalają na uznaniowe, nierówne i bez zastosowania obiektywnych i relewantnych kryteriów decydowanie przez Ministra Sprawiedliwości o przeznaczeniu środków Funduszu, na arbitralne określanie zadań, na które mogą być przeznaczone środki tego Funduszu (§ 11) oraz umożliwiają bez stosowania jakichkolwiek obiektywnych i relewantnych kryteriów o wynikach konkursów ofert.

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, jak już niejednokrotnie wskazywano, jest funduszem państwowym o charakterze celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. W art. 43 § 8 k.k.w. określono cele, na które Dysponent może przeznaczyć środki Funduszu Sprawiedliwości, uszczegółowione następnie w rozporządzeniu. Minister Sprawiedliwości, działając jako Dysponent Funduszu, zobligowany jest wykonywać nałożone przepisami zadania w oparciu o konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej są obowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. Wymóg ten, jak wskazywał wielokrotnie w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (m.in. w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt U 3/17), musi być spełniony w każdej z form działania organu, a zatem nie tylko podczas stosowania i wykładni prawa, ale również podczas jego tworzenia.

Podkreślenia wymaga, 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. Tym bardziej mając na uwadze wrażliwy krąg osób uprawnionych do otrzymania pomocy, którymi były i są m.in. osoby pokrzywdzone przestępstwem, osoby pozbawione wolności, zwalniane z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osoby im najbliższe. A także zakres pomocy im udzielanej, która niejednokrotnie sprowadza się do

zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych w postaci np. pokrywania kosztów związanych z organizacją i udzielaniem pomocy rzeczowej w formie żywności lub bonów żywnościowych, odzieży, bielizny, obuwia, środków czystości i higieny osobistej lub bonów towarowych, biletów komunikacji publicznej, leków, okresowych dopłat do bieżących zobowiązań czynszowych i opłat za energię cieplną, energię elektryczną, gaz, wodę, opał (§ 39 ust. 1 rozporządzenia) czy finansowania kosztów pomocy psychologicznej, świadczeń zdrowotnych, lekarstw w zakresie, w którym lek nie podlegałby refundacji lub w części, w której nie jest refundowany, wyrobów medycznych, w tym materiałów opatrunkowych, przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych, w zakresie niezbędnym w procesie leczniczym doznanego uszczerbku na zdrowiu wynikającego z przestępstwa lub jego następstw (§ 36 ust. 1 rozporządzenia). Podkreślenia również wymaga, że sytuacja osób pokrzywdzonych przestępstwem w czasie epidemii SARS-CoV-2 była nadzwyczajna i wymagała podjęcia przez Dysponenta Funduszu zdecydowanych i niezwłocznych działań.

Wskazać ponadto warto, że kwestionowane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli regulacje były objęte badaniem przez Najwyższą Izbę Kontroli w toku uprzednio przeprowadzanych kontroli, m.in. kontroli o sygn. sprawy KPB.430.001.2017, pn. „Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym (Funduszu Sprawiedliwości)”. W ich wyniku nie podniesiono zastrzeżeń w zakresie zgodności z Konstytucją RP czy ustawami kwestionowanych aktualnie przepisów rozporządzenia.

Reasumując stwierdzić należy, że w ocenie Ministra Sprawiedliwości przepisy zaskarżone przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nie pozostają w sprzeczności ze wskazanymi regulacjami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty w ocenie Ministra Sprawiedliwości przepisy § 11, § 20 ust. 2, § 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 zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.), a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

*Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości*  
*Z poważaniem*

Podsekretarz Stanu  
/podpisano elektronicznie/