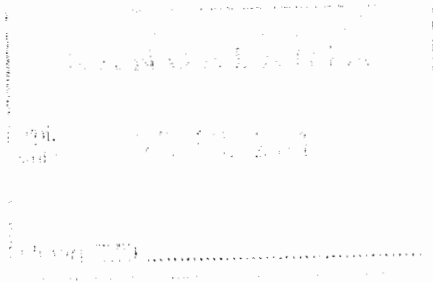




PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KPK-KPP.452.001.2021

Warszawa, dnia 29 września 2021 r.



Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej: ustawa o NIK) **wnoszę o stwierdzenie, że:**

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

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 683.

- 1) z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – ww. 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;
- 2) z art. 43 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy³ (dalej: kkw lub Kodeks) a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zakwestionowane przepisy rozporządzenia wykraczają poza upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego do ustawy;
- 3) z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej: ufp) – wymienione przepisy rozporządzenia są sprzeczne z normami prawnymi wynikającymi z ww. przepisów ustawowych.

Uzasadnienie

I. Zagadnienia wstępne i wyniki kontroli realizowanej przez NIK

Ustawodawca przepisem art. 43 ust. 1 kkw utworzył Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, nazywany w skrócie Funduszem Sprawiedliwości⁵ (art. 43 § 1a kkw). Cele Funduszu określone są w art. 43 ust. 2 Kodeksu, zgodnie z którym Fundusz jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. Stosownie do konstrukcji funduszu celowego ustawodawca określił środki pieniężne stanowiące przychody Funduszu (art. 43 § 7 kkw) oraz wskazał na co mogą być one przeznaczone (art. 43 § 8 kkw). Ustawodawca w art. 43 § 19 kkw zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem: *Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia:*

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

⁵ Dalej również jako Fundusz.

- 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.

Na podstawie ww. delegacji ustawowej Minister Sprawiedliwości wydał wskazane rozporządzenie, które zastąpiło poprzednie rozporządzenie w tym przedmiocie z dnia 29 września 2015 r.⁶ Rozporządzenie (w ślad za rozróżnieniem przewidzianym w kkw) różnicuje realizatorów zadań finansowanych z Funduszu na należących do sektora jednostek finansów publicznych i nienależących do tego sektora. Rozporządzenie w dziale II (od § 5 do § 11) określiło warunki finansowania zadań realizowanych przez jednostki należące do sektora finansów publicznych, a w dziale III (od § 12 do § 30) warunki finansowania zadań realizowanych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych.

Kwestionowany przepis § 11 zawarty jest w dziale II rozporządzenia i dotyczy finansowania zadań realizowanych przez jednostki należące do sektora finansów publicznych. Pozostałe dwa przepisy objęte wnioskiem, zawarte w dziale III, odnoszą się do finansowania zadań realizowanych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych.

Stosowanie m.in. kwestionowanych przepisów rozporządzenia było przedmiotem kontroli NIK nr P/20/037 pn. *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości*. Kontrola miała charakter kompleksowy, obejmowała 21 jednostek kontrolowanych, w tym Ministerstwo Sprawiedliwości. Ustalenia tej kontroli – świadczące o tym,

⁶ Dz.U. poz. 1544.

że działalność Dysponenta budzi istotne zastrzeżenia i wątpliwości w zakresie realizacji celów i wartości, którym powinien służyć Fundusz – dały asumpt do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z niniejszym wnioskiem.

Należy podkreślić – przedstawiając w skrócie wyniki ww. kontroli – że NIK negatywnie oceniła działania Ministra Sprawiedliwości, jako dysponenta Funduszu w zakresie zapewnienia właściwych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Funduszu Sprawiedliwości, a także sposób wykorzystania będących w jego dyspozycji środków publicznych. W ocenie NIK gospodarka finansowa Funduszu była prowadzona z naruszeniem nadrzędnych zasad finansów publicznych, tj. jawności oraz celowości i oszczędności wydatków⁷. Nie odpowiadała ona również zasadom funkcjonowania funduszy celowych, które powinny służyć realizacji wyodrębnionych i konkretnie zdefiniowanych zadań publicznych. Ponadto działania Dysponenta skutkowały niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniem środków publicznych oraz sprzyjały powstawaniu mechanizmów korupcyjnych i konfliktów interesów w przypadku osób podejmujących decyzje w zakresie wydatkowania i rozliczania środków Funduszu. Negatywna ocena NIK dotyczyła przede wszystkim zadań zleczanych przez Dysponenta w ramach wprowadzonego w 2017 r., nowego celu Funduszu, jakim jest przeciwdziałanie przyczynom przestępczości, na realizację których udzielono 25% łącznej wartości dotacji celowych (171 091,7 tys. zł)⁸. W związku z brakiem zdefiniowania tego terminu w przepisach, a także nierzetelną organizacją konkursów ofert, Dysponent finansował zadania niezwiązane z celami Funduszu oraz niemające bezpośredniego związku z tematyką przeciwdziałania przestępczości. Ponadto – nadużywając szczególnego, pozanaborowego trybu przyznawania dofinansowania (określonego w ww. § 11 rozporządzenia) – Dysponent w szerokim zakresie zlecał tzw. projekty badawcze, które nie odpowiadały standardom przedsięwzięć naukowo-badawczych oraz, w ocenie NIK, wspierały przede wszystkim statutową działalność prowadzących je instytucji, a nie realizację celów Funduszu. Należy zaznaczyć, że zgodnie z ustaleniami NIK, zastosowanie trybu § 11 rozporządzenia w praktyce działania Dysponenta nie miało charakteru wyjątkowego. Dostępne dane za okres od 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. wskazują, że 59,6% łącznej wartości udzielonego dofinansowania na rzecz jednostek sektora finansów publicznych wynikało z umów dotacji zawartych w trybie pozanaborowym⁹. Kontrola wykazała również, że Fundusz wspierał w szerokim zakresie realizację zadań, które nie miały bezpośredniego związku z pomocą pokrzywdzonym przestępstwem i służyły w znacznej mierze

⁷ Określonych w art. 33-34 oraz 44 ufp.

⁸ Zawarte umowy dotyczyły okresu do 2024 r.

⁹ Dane dotyczące umów dotacji zawartych z jednostkami sektora finansów publicznych, skutkujące płatnościami w okresie od 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.

finansowaniu wybranych arbitralnie jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ oraz placówek opieki zdrowotnej¹¹. Powyższe zadania, jak również liczne umowy w obszarze przeciwdziałania przestępczości, angażowały ograniczone zasoby kadrowe Dysponenta dedykowane obsłudze Funduszu, co wpływało negatywnie na możliwość rzetelnej realizacji pierwotnych celów Funduszu Sprawiedliwości w zakresie kompensowania skutków przestępstw i pomocy postpenitencjarnej.

NIK negatywnie oceniła także realizację zadań Dysponenta w zakresie promowania celów Funduszu Sprawiedliwości. Tematyka tych działań wykraczała poza budowanie rozpoznawalności Funduszu i służyła także promowaniu działań Ministra Sprawiedliwości i podległego mu Ministerstwa, niezwiązanych bezpośrednio z funkcjonowaniem Funduszu. Ponadto – jak wykazała kontrola – zatwierdzone przez Dysponenta programy nie bazowały na obiektywnych danych oraz nie były konsultowane z wyspecjalizowanymi podmiotami, mimo że działalność Funduszu wkraczała bezpośrednio w obszary, za które odpowiadają inne organy państwa, właściwe do spraw zdrowia, polityki społecznej, spraw wewnętrznych, czy edukacji. Jednocześnie Dysponent nie dokonywał rzetelnej ewaluacji zleczonych zadań, w związku z czym nie posiadał wiedzy na temat faktycznych efektów wydatkowania środków publicznych.

Nie budzi wątpliwości, że przyznanie Prezesowi NIK kompetencji do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wiąże się ściśle z pozycją ustrojową NIK jako organu kontroli i ochrony prawa. Kompetencja ta jest przez Prezesa NIK realizowana we własnym imieniu – jako samodzielnego konstytucyjnego organu państwa. W praktyce (tak jak w przypadku niniejszego wniosku) to wyniki realizowanych przez NIK kontroli stanowią faktyczną podstawę do wystąpienia przez Prezesa NIK z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego¹². Podkreślenia szczególnego wymaga, że niniejszy wniosek Prezesa NIK do Trybunału Konstytucyjnego, jako oparty na wynikach kontroli naczelnego organu kontroli państwowej, świadczy nie tylko o doniosłości prawnej, ale również społecznej, podnoszonego we wniosku problemu. Innymi słowy, kwestionowane przepisy rozporządzenia nie dość, że są niezgodne ze wskazanymi nadrzędnymi nad nimi przepisami, to umożliwiają również (przez tę niezgodność) funkcjonowanie praktyki szkodliwej społecznie. Praktyka ta przejawia się – o czym świadczą ustalenia kontroli NIK – w szczególności w przekierowywaniu środków Funduszu na działania niesłużące skutecznej realizacji jego celów, w szczególności celu jakim jest pomoc pokrzywdzonym przestępstwem.

¹⁰ Zadania dotyczące doposażenia Ochotniczych Straży Pożarnych, realizowane w ramach 2 455 umów na kwotę 140 802,9 tys. zł, w tym 2 umowy na kwotę 2 170,2 tys. zł zawarte w 2017 r. skutkujące przekazaniem środków w 2018 r.

¹¹ 121 umów na kwotę 35 204,4 tys. zł

¹² Zob. A. Mączyński, J. Podkowiak: uwagi do art. 191, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016, t. II, źródło: SIP Legalis; E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018 r., s. 41.

II. Uzasadnienie zarzutu z pkt 1) petitum wniosku

Wnioskodawca domaga się stwierdzenia, że § 11, § 20 ust. 2, § 22 ust. 2 rozporządzenia są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z preambułą i z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ponieważ 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. Zarzut ten, a także pozostałe zarzuty z petitum wniosku, zawierają w istocie w swoich treściach określenie problemów konstytucyjnych, jakie zostały zdiagnozowane przez wnioskodawcę.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji RP, w myśl którego Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wynikają „daleko idące konsekwencje – zarówno, gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa)”¹³. Chodzi w szczególności o „nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji (...) funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa”¹⁴. Ponadto „poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które winny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”¹⁵. W niniejszej sprawie szczególne znaczenie ma stanowisko wynikające z orzecznictwa Trybunału, że „z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne

¹³ Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

realizowanie¹⁶. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału „system organów i instytucji realizujących zadania państwa, winien być ukształtowany w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji¹⁷. Ryzyko występowania tego rodzaju zjawisk sprowadzają kwestionowane przepisy przedmiotowego rozporządzenia. Ryzyko to, jak wynika z ustaleń ww. kontroli NIK, się zmaterializowało.

Należy zaznaczyć, że zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak zasada legalizmu) wiąże się ściśle z postulatem ograniczania arbitralności władzy publicznej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, iż „ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne odnoszące się do fundamentalnych wartości chronionych przez Konstytucję. Szczególnie doniosłe znaczenie winny one mieć na płaszczyźnie wolności i praw człowieka i obywatela¹⁸, a zatem też prawa do sądu. Wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu (każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd) obejmuje również prawo do wykonania rozstrzygnięcia sądowego¹⁹. Prawo to zakłada konieczność wprowadzenia odpowiednich postępowań, w których orzeczenie może być realizowane. Państwo ma obowiązek stworzenia tego rodzaju postępowań i ich odpowiedniego ukształtowania²⁰. W doktrynie wskazano, 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. Należy jednak przyjąć, że art. 45 wyznacza pewne standardy prowadzenia tego postępowania. Prawo do sądu jest podstawowym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zapewnienie ich ochrony nie byłoby możliwe, gdyby Konstytucja nie wyznaczała standardu wykonania sądowych orzeczeń. Brak konstytucyjnej ochrony wykonania tych orzeczeń czyniłby prawo do sądu iluzorycznym. Ochrona powinna być realizowana na dwa sposoby. Po pierwsze, przez ustanowienie efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających wykonanie sądowych orzeczeń. Po drugie, przez poddanie sądowej kontroli działalności pozasądowych organów odpowiedzialnych za wykonanie orzeczeń²¹.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku TK z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

¹⁹ zob. wyr. TK z: 19.2.2003 r., P 11/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 12; 24.2.2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 18; 27.5.2008 r., P 59/07, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 64; 4.11.2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 96; zob. też *M.Safjan, L.Bosek* (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

²⁰ zob. wyr. TK z 19.2.2003 r., P 11/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 12; 27.5.2008 r., P 59/07, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 64; 4.11.2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 96; zob. też *M.Safjan, L.Bosek* (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

²¹ Tak P.Tuleja: uwagi do art. 45, w: P.Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.

Na tle powyższych rozważań wypada zwrócić uwagę, że podstawowa regulacja prawna dotycząca Funduszu Sprawiedliwości zawarta jest – jak już wskazano – w kkw, którego zakres przedmiotowy regulacji obejmuje wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (art. 1 § 1 kkw). Zatem instytucja Funduszu Sprawiedliwości jest ważnym elementem systemu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w zakresie dotyczącym efektywnej realizacji prawa obywateli do wykonania orzeczeń sądowych. Znajduje to potwierdzenie w celach ustawodawcy powołującego Fundusz ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska²². W zamierzeniu ustawodawcy *Powołanie Funduszu bez wątpienia przyczyni się do zwiększenia ściągalności należności, co powinno zwiększyć kwotę środków, które będą przeznaczone na leżące u podstaw jego powołania cele, a tym samym przeciwdziałać będzie deterioracji funkcjonującego w świadomości społecznej obrazu systemu wymiaru sprawiedliwości.*²³ Należy tutaj zwrócić uwagę na szczególny charakter źródeł przychodów Funduszu, do których należą m.in. środki pieniężne pochodzące z: orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych; potrąceń w wysokości 7% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2 kkw; wykonania kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 143 § 1 pkt 7 kkw (art. 43 § 7 kkw). Wymaga podkreślenia, że powołanie omawianej instytucji miało też na celu *zwiększenie efektywności i skuteczności pomocy udzielanej ofiarom przestępstw*²⁴. Potrzeba powołania Funduszu Sprawiedliwości wynikała również z faktu, że *istniejące dotychczas rozwiązania dotyczące dysponowania nawiązkami i świadczeniami pieniężnymi, a więc środkami publicznymi – nie realizowały w pełni zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, a w szczególności zasady kontroli finansowej*²⁵.

Fundusz Sprawiedliwości, jak wynika z art. 43 § 2 i § 8 Kodeksu, ukierunkowany jest m.in. na pomoc pokrzywdzonym i osobom im najbliższym. Takie rozwiązanie w pełni koresponduje z Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 40/34 z dnia 29 listopada 1985 r. – deklaracją podstawowych zasad wymiaru sprawiedliwości odnoszących się do ofiar przestępstw i nadużyć władzy, oraz z obowiązującymi od dnia 15 listopada 2012 r. postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października 2012 r. ustanawiającymi normy minimalne w zakresie praw,

²² Dz.U z 2010 r. nr. 40 poz. 227, ze zm.

²³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, druk 1854 (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1854>).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującymi decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.Urz. UE L 315, s. 57)²⁶. Zatem ww. cel Funduszu, co istotne – i jest niejako zaakcentowane w skróconej nazwie Funduszu – wiąże się z realizacją usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej. Pojęcie to, kluczowe dla ww. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/29/UE²⁷, wyraża w dużej mierze aksjologiczne uzasadnienie funkcjonowania Funduszu i tym samym również krajowych ww. regulacji w tym zakresie. Wypada więc szczególnie podkreślić, że 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.

Na tle powyższych uwag należy zauważyć, że elementem upoważnienia do wydania rozporządzenia jest zawarty w Kodeksie nakaz unikania ryzyka nieskuteczności, nieracjonalności i niecelowości wykorzystania środków Funduszu. Jednakże 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 (o czym szerzej w pkt III uzasadnienia). Takie ukształtowanie przepisów rozporządzenia sprowadza immanentne ryzyko marnotrawstwa środków publicznych i jest sprzeczne z celem ustawodawcy, leżącym u podstaw powołania Funduszu Sprawiedliwości. Ponadto treść kwestionowanych przepisów może sprzyjać (a *de facto* sprzyja, jak wykazały wyniki kontroli NIK) faktycznemu wydatkowaniu środków Funduszu na cele niezwiązane bezpośrednio z pomocą dla osób pokrzywdzonych przestępstwem czy pomoc postpenitencjarną. Abstrahując od kwestii zasadności rozszerzenia w 2017 r. pierwotnych celów Funduszu o działania ukierunkowane na przeciwdziałanie przestępczości²⁸ wymaga odnotowania, że cel ten jest bardzo szeroki i jego przyjęcie wpływa na zakres realizacji pozostałych celów Funduszu.

Podsumowując powyższe, Fundusz Sprawiedliwości służy urzeczywistnieniu prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie realizacji prawa do wykonania orzeczeń

²⁶ Zob. K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, LEX/el. 2020.

²⁷ „Sprawiedliwość naprawcza” zdefiniowana na użytek ww. dyrektywy oznacza wszelkie procedury, dzięki którym ofiara oraz sprawca mają możliwość, pod warunkiem wyrażenia przez nich na to dobrowolnej zgody, czynnego udziału w rozwiązaniu kwestii będących wynikiem przestępstwa przy pomocy bezstronnej strony trzeciej (art. 2 ust. 1 lit. d dyrektywy).

²⁸ Na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1452).

sądowych. Rozporządzenie ustanawia dysfunkcjonalne i przez to nieefektywne instrumenty prawne dotyczące pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej, a ponadto sankcjonując arbitralne dysponowanie środkami Funduszu Sprawiedliwości, powoduje 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.

III. Uzasadnienie zarzutu z pkt 2) petitum wniosku

Zdaniem wnioskodawcy § 11, § 20 ust. 2, § 22 ust. 2 rozporządzenia są niezgodne z art. 43 § 19 Kodeksu zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Treść powołanego przepisu Konstytucji jednoznacznie wskazuje, że intencją ustrojodawcy było zapewnienie jak najpełniejszego zakresu regulacji prawnej na poziomie ustawowym i związanie zakresu i treści prawodawstwa podustawowego wolą ustawodawcy²⁹. Aby rozporządzenie mogło być uznane za legalne i konstytucyjne, musi być wydane na podstawie wyraźnego, precyzyjnego i szczegółowego (pod względem podmiotowym i przedmiotowym) upoważnienia ustawowego. Wyjście przez organ wydający rozporządzenie poza granice przedmiotowe upoważnienia stanowi działanie poza zakresem przyznanych kompetencji normodawczych, porównywalne z punktu widzenia skutków ze stanowieniem norm powszechnie obowiązujących bez stosownego upoważnienia ustawowego. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych³⁰.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy zdeterminowane jest „trzema warunkami. Są nimi: 1) wydanie rozporządzenia na podstawie wyraźnego, a nie opartego li tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy; 2) wydanie rozporządzenia w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu (co do przedmiotu i treści normowanych

²⁹ Wyrok TK z 29.06.2006 r., U 3/06, OTK-A 2006, nr 6, poz. 71.

³⁰ Wyrok TK z 5.11.2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247.

stosunków), a nadto – w celu wykonania ustawy; 3) niesprzeczność treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a nadto – z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia³¹. Warunki te oznaczają odpowiednio zakaz wydawania rozporządzeń: 1) bez upoważnienia ustawowego; 2) niebędących aktami wykonującymi ustawę; 3) sprzecznych z Konstytucją i z obowiązującymi ustawami. Rozporządzenie nie może też – bez wyraźnego upoważnienia ustawy – wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami. Nie może zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet – nie powinno ich powtarzać. Naruszenie wskazanych warunków może stanowić podstawę zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą. Biorąc pod uwagę charakter aktu wykonawczego, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, „Po pierwsze zatem – rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego oraz szczegółowego upoważnienia ustawy i mieścić się w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie – brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się nieprecyzyjnością lub ogólnością upoważnienia, winien być interpretowany jako nieudzielenie w tym zakresie kompetencji normodawczej do wydania rozporządzenia. Upoważnienie ustawowe nie może też opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w upoważnieniu nie wymienionych. Nie podlega ona wykładni rozszerzającej, ani też celowościowej. Po trzecie – jeżeli rozporządzenie określa tryb postępowania, winno to czynić tak, aby zachowana została spójność z postanowieniami ustawy (...). Po czwarte – akt tego rodzaju – oprócz niesprzeczności z ustawą, z której wynika upoważnienie i na podstawie której został wydany, nie może być sprzeczny z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii stanowiącej przedmiot rozporządzenia. Po piąte – sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w ramach której przewiduje się upoważnienia na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej regulacji ustawowej³². Zasada zupełności ustawowej nie może tu doznawać wyjątków³³.

Na podkreślenie zasługuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego „rozporządzenia wykonawcze nie są aktami normatywnymi samoistnymi, co oznacza, że takiego statusu nie mogą też mieć zawarte w nich przepisy. Wydawane są zawsze na podstawie ściśle określonego upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie to nie może ulegać dowolnej modyfikacji, ani uzupełnieniu w trakcie jego wykonywania. Odstępstwa od treści upoważnienia ustawowego nie mogą być

³¹ Vide wyroki TK: sygn. U 3/06, U 16/02.

³² Wyrok TK z 26.07.2004 r., U 16/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 70; vide m.in. Wyrok TK z 8.12.1998 r., U 7/98, OTK 1998, nr 7, poz. 118.

³³ Wyrok TK z 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46.

usprawiedliwione praktycznymi (np. społecznymi lub ekonomicznymi) potrzebami szybszego rozstrzygnięcia prawnych problemów decyzyjnych³⁴.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest przekonanie, że akt wykonawczy do ustawy „nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym³⁵. Rozporządzenie powinno regulować tylko te kwestie, które są unormowane w ustawie, a jednocześnie – co wymaga szczególnego podkreślenia – „przepisy rozporządzenia mają służyć wykonaniu realizacji celów wyrażonych w ustawie³⁶. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego naruszenie przez akt wykonawczy celu ustawy jest równoznaczne z wykroczeniem poza zakres delegacji ustawowej. Cel ustawy „musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. Niemożliwość ustalenia tak rozumianego celu musiałaby prowadzić do podważenia poprawności delegacji udzielonej do wydania aktu normatywnego (...) W konsekwencji 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 wykonawczych³⁷. Ponadto „interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej³⁸ a „regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą (...) prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (...). Jest też oczywiste, że nigdy delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc norm ustawowych i konstytucyjnych. W konsekwencji przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu³⁹.

Przytoczone wyżej orzecznictwo Trybunału jest kluczowe dla oceny słuszności uzasadnianego zarzutu. Na tle ww. stanowiska Trybunału należy uznać, że w przedmiotowej sprawie ustawodawca nałożył na podmiot wydający rozporządzenie potrójne ograniczenia. Pierwsze wynika z art. 43 § 2 Kodeksu i dotyczy konieczności respektowania celów Funduszu w działalności dysponenta związanej

³⁴ Wyrok TK z 5.03.2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33.

³⁵ Wyrok TK z 16.02.2010 r., P 16/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 12.

³⁶ Wyrok TK z 18.09.2006 r., K 27/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 105.

³⁷ Wyrok TK z 16.02.1999 r., SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

z Funduszem. Drugie ograniczenie wyraża szczegółowe upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w sześciu punktach wymienionych w art. 43 § 19 Kodeksu. Trzecie ograniczenie formułuje kodeksowa wytyczna do wydania rozporządzenia, w szczególności nakazująca uwzględnienie potrzeby skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia jego celów. Minister Sprawiedliwości jako dysponent Funduszu jest zatem uprawniony do wykorzystywania środków Funduszu, ale na rzecz działań podejmowanych jedynie dla realizacji celów objętych ustalonymi w art. 43 § 2 Kodeksu kierunkami aktywności. Innymi słowy, wydanie rozporządzenia podlega temu ograniczeniu, niezależnie od ograniczeń wynikających z przepisu Kodeksu upoważniającego do wydania przedmiotowego rozporządzenia. Delegacja do wydania rozporządzenia nie zawiera, tak jak i żaden inny przepis Kodeksu, 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. Jednakże podmiot wydający rozporządzenie wykroczył poza granice upoważnienia i poza granice wytycznych zawartych w art. 43 § 19 Kodeksu.

Jak już wskazano w pkt I uzasadnienia, kkw i rozporządzenie różnicują realizatorów zadań finansowanych z Funduszu na należących do sektora jednostek finansów publicznych i nienależących do tego sektora. W konsekwencji Minister mógł (i czego dokonał) w rozporządzeniu inaczej ukształtować warunki i tryby przekazywania środków z Funduszu jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych a inaczej jednostkom niezaliczonym do tego sektora.

Odnosnie do realizacji zadań Funduszu przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych w omawianej delegacji ustawowej kluczowa jest treść art. 43 § 19 pkt 3a, w której ustawodawca upoważnił Ministra Sprawiedliwości do ustalenia w rozporządzeniu warunków finansowania wydatków, o których mowa w § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków. Minister Sprawiedliwości – pomimo że w § 5 rozporządzenia wskazał, iż powierzenie realizacji zadań, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 1a-1e, 2a i 4 kkw, jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych następuje w drodze naboru wniosków ogłaszanego przez Dysponenta – równocześnie przyznał sobie uprawnienia wynikające z § 11 rozporządzenia, tj. możliwość 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). Tym samym Minister Sprawiedliwości umożliwił więc sobie powierzenie realizacji zadań Funduszu podmiotom należącym do sektora finansów publicznych nie tylko w sytuacji, gdy zadania te nie zostały objęte programem, ale przede wszystkim umożliwił powierzanie zadań poza jakimkolwiek trybem

(niejako z „wolnej ręki”). Tymczasem delegacja ustawowa ogranicza w tym względzie Ministra do określenia w rozporządzeniu „warunków finansowania wydatków” i trybu „składania wniosków oraz przekazywania środków”. Wypada podnieść, że znaczenie pojęcia „trybu” jest zbliżone w językach prawnym i prawniczym. Najczęściej jest ono synonimem procedury rozpatrywania określonych spraw (sekwencji czynności podejmowanych przez określony organ)⁴⁰. Treść § 11 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. Wymaga zauważenia, że Kodeks przewiduje jeden tryb składania wniosków (określony w rozporządzeniu jako nabór wniosków, opisany w § 5-10) i nie uprawnia Ministra do uregulowania dodatkowych trybów czy mechanizmów przekazywania środków Funduszu jednostkom sektora finansów publicznych. Określenie w upoważnieniu 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.

Treść § 11 rozporządzenia narusza również kolejne z powyżej wymienionych trzech ograniczeń – wynikające z konieczności respektowania celów Funduszu w działalności dysponenta związanej z Funduszem. Przepis § 11 rozporządzenia, w związku z jego nieprecyzyjnością, pozwala bowiem Dysponentowi wykraczać poza cele Funduszu określone w art. 43 § 2 Kodeksu, czego to właśnie ustawowe unormowanie zabrania, zaliczając do owych celów jedynie pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną. Również w świetle wytycznych określonych w delegacji ustawowej rozporządzenie ma służyć osiągnięciu celów, dla których Fundusz został ustanowiony. Ma to umożliwić, jak wskazuje art. 43 § 19 Kodeksu, wydanie przez Ministra Sprawiedliwości przedmiotowego rozporządzenia. Minister związany jest bowiem celami działania Funduszu, a przepisy regulujące sposób wydatkowania środków z Funduszu powinny gwarantować faktyczne przeznaczenie tych środków na te cele. Ponadto omawiana regulacja - nie precyzując pojęcia „uzasadnionych przypadków” w kontekście zapewnienia celowości wydatkowania środków Funduszu – daje Dysponentowi dyskrecyjną władzę w zakresie przyznawania środków z Funduszu. Co więcej, przez taki zakres uprawnień Dysponenta regulacja ta godzi w podstawowe zasady wydatkowania środków publicznych. Tym samym nie jest przestrzegane w ww. przepisie rozporządzenia trzecie wskazane wyżej ograniczenie narzucone wytyczną do wydania rozporządzenia nakazującą uwzględnienie potrzebę skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków

⁴⁰ Wyrok TK z 26.04.2016 r., U 1/15, OTK-A 2016, nr 20.

Funduszu oraz osiągnięcia jego celów. Brzmienie przepisów rozporządzenia powinno bowiem służyć i umożliwiać w jak najpełniejszy sposób skuteczne i racjonalne wykorzystanie środków (o czym szerzej w pkt III uzasadnienia wniosku). Tymczasem statuowane w § 11 rozporządzenia rozwiązanie nie określa odpowiednich kryteriów służących wyborowi najlepszych realizatorów danych zadań, zapewniających transparentność i gwarantujących efektywne, skuteczne i oszczędne wykonanie powierzanych do realizacji zadań.

Pozostałe kwestionowane przepisy rozporządzenia, tj. § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2, dotyczą warunków finansowania zadań realizowanych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych. Według delegacji ustawowej 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 (art. 43 § 19 pkt 3 kkw). Istotne ograniczenie statuuje w tym względzie art. 43 § 9 kkw, zgodnie z którym powierzenie realizacji zadań, o których mowa w § 8 pkt 1, 1b, 1d i 2a-4 ww. przepisu, jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert. Oznacza to, że w przypadku realizacji przez jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych zadań finansowanych z Funduszu właściwym trybem zawsze będzie „otwarty konkurs ofert”. Pomimo że zgodnie z treścią art. 43 § 9 kkw powierzenie realizacji zadań Funduszu jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert to ostateczna decyzja o przyznaniu dotacji jest jednak w istocie podejmowana przez Dysponenta Funduszu, który „może odmówić przyznania dotacji lub zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję” czy „unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn”. Takie regulacje rozporządzenia wykraczają poza zakres upoważnienia przewidzianego w art. 43 § 19 Kodeksu.

Paragraf 20 ust. 2 rozporządzenia tworzy dla Ministra Sprawiedliwości pozaustawową podstawę kompetencyjną do unieważnienia konkursu ofert „z innych przyczyn” aniżeli brak ofert albo odrzucenie wszystkich ofert. Daje to Dysponentowi możliwość dyskrecyjnej ingerencji w postępowanie konkursowe, polegającej na arbitralnym przekreśleniu rezultatów konkursu. Jednakże mając na uwadze treść art. 43 § 9 Kodeksu należy uznać, że skoro ogłoszono konkurs, to powinien on zakończyć się rozstrzygnięciem, które może polegać także na odrzuceniu wszystkich ofert albo stwierdzeniu braku ofert. Nie jest 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. Rozporządzenie, 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 RP.

Dysponent może pominąć wyniki konkursu, co Kodeks wyklucza, stanowiąc w art. 43 § 9, że powierzenie realizacji zadań jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert. Jednakże rozporządzenie w § 22 ust. 2 stanowi, że tak nie jest, ponieważ wyniki konkursu nie wiążą Dysponenta. Tym samym § 22 ust. 2 rozporządzenia z racji tego, że znosi on wymagany przez Kodeks konkurs, jest niezgodny z art. 43 § 9 Kodeksu, a przez to niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Wymaga zauważenia, że również rozwiązania przewidziane w § 20 ust. 2 i § 22 ust. 2 rozporządzenia nie przewidują szczegółowych kryteriów warunkujących realizację wskazanych w nich uprawnień Dysponenta, co skutkuje tym, że nie spełniają one wytycznych zawartych w delegacji ustawowej. Należy przypomnieć, że Minister został zobowiązany w rozporządzeniu uwzględnić potrzeby skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz został utworzony. Przedmiotowe przepisy także przez brak wskazania – uwzględniających ww. wytyczne – szczegółowych kryteriów, warunków podjęcia uznaniowych decyzji Dysponenta w zakresie przyznania dotacji, odmowy przyznania dotacji lub zmiany kwoty dotacji zaproponowanej przez komisję konkursową, unieważnienia konkurs ofert z „innych przyczyn”, nie spełniają ww. wytycznych ustawodawcy (o czym również w pkt III uzasadnienia).

Warto zauważyć, że kwestionowane przepisy nie uwzględniając regulacji art. 43 § 9 kkw wprowadzają stan niepewności dla podmiotów ubiegających się o dotację. Nawet w przypadku gdy dana oferta spełniała wszystkie wymogi i została pozytywnie oceniona przez komisję konkursową pomiot przedstawiający tę ofertę może – na skutek dyskrecjonalnej decyzji Dysponenta i bez jej uzasadnienia – nie otrzymać wnioskowanej dotacji.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż mimo że kwestionowane przepisy zostały wydane z powołaniem się na upoważnienie zawarte w ustawie, to rozporządzenie – co najmniej w zakresie wskazanym w niniejszym wniosku – nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP dla aktów wykonawczych. W rozporządzeniu zamieszczono bowiem przepisy, które przyznają Dysponentowi Funduszu kompetencje nieprzewidziane w Kodeksie i wykraczające poza upoważnienie w nim zawarte. Przedmiotowe rozporządzenie reguluje kwestie, które nie zostały unormowane w ustawie i nie służy osiągnięciu wyrażonych w niej celów, ponieważ stwarza Ministrowi Sprawiedliwości możliwość zawarcia umowy na powierzenie zadania nieobjętego programem lub naborem, jeżeli uzna on to za stosowne (§ 11), a także pozwala mu na dowolne unieważnienie konkursu (§ 20 ust. 2) oraz pomijanie jego wyników (§ 22 ust. 2). Kwestionowane przepisy rozporządzenia wskazują, że Minister Sprawiedliwości

zrekonstruował cel ustawy samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od określonej w ustawie delegacji (w tym określonych wytycznych), a zatem z wykroczeniem poza jej zakres.

IV. Uzasadnienie zarzutu z pkt 3) petitum wniosku

Wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności § 11, § 20 ust. 2, § 22 ust. 2 rozporządzenia z art. 29 ust. 2, art. 43, art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Warunkiem zgodności rozporządzenia wykonawczego do ustawy z Konstytucją jest nie tylko jego zgodność z postanowieniami ustawy, której wykonaniu rozporządzenie to służy, lecz także z przepisami innych ustaw. Oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego zostało wydane, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia⁴¹. Nie powinno budzić wątpliwości, że ww. regulacje ufp, określające zasady wydatkowania środków publicznych dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ufp przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Zatem jednym z obligatoryjnych elementów definiujących fundusze celowe jest „realizacja wyodrębnionych zadań państwowych”. Istotę funduszu celowego stanowi związek dochodów pochodzących ze ściśle określonych źródeł z wydatkami na określone cele. Znajduje to potwierdzenie w motywach, jakimi kierował się projektodawca obowiązującej obecnie ustawy o finansach publicznych wskazując w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, że: *Budżet jest „urządzeniem” bardziej uniwersalnym, gromadzącym dochody z różnych źródeł i umożliwiającym wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów. Fundusz celowy zaś jest „urządzeniem” wyspecjalizowanym, służącym finansowaniu wąskiej grupy celów, na podstawie zgromadzonych z niewielkiej zazwyczaj grupy, choć niejednokrotnie bardzo wydajnych źródeł dochodów. Obie instytucje dzielą kierunki wydatków – w przypadku funduszu celowego zawężone do określonej dziedziny, bądź kategorii zadań publicznych.*

Instytucja funduszu celowego stanowi wyłączenie zasady jedności materialnej (zasady niefunduszowania) budżetu zakazującej przeznaczania środków publicznych pochodzących

⁴¹ Wyrok TK z 5.10.2004 r., U 2/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 88.

z określonych tytułów na finansowanie imiennie określonych wydatków⁴². Państwowe fundusze celowe – a więc również Fundusz Sprawiedliwości – stanowią zatem wyjątek od zasady jedności materialnej. Jako wyjątek, 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. Omawiane przepisy rozporządzenia, 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.

Stosownie do art. 43 ufp prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Treścią wyrażonej w tym przepisie zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych jest prawo przysługujące ogółowi podmiotów, ubiegania się o realizację zadania w sytuacji, w której podmiot dysponujący środkami publicznymi zamierza finansować nimi realizację zadania przez inny podmiot. Uzasadnienia dla zasady ujętej w komentowanym przepisie należy doszukiwać się w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości (subsidiarności) oraz zasadzie równości wobec prawa (preambuła oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)⁴³. Istotne znaczenie w tym zakresie należy też przypisać przyjętej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴, zgodnie z którą konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) w ujęciu najszerszym polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących ani faworyzujących⁴⁵. Ustanowiona w art. 43 ufp zasada zostaje w specyficzny sposób obostrzona w ten sposób, że: 1) tylko podmioty spełniające określone wymogi mogą się ubiegać o realizację zadania, 2) określone podmioty są wyłączone z kręgu potencjalnych ubiegających się⁴⁶. Ustalony w art. 43 ufp standard dostępu do ubiegania się o realizację zadań finansowanych ze środków publicznych może doznawać ograniczeń, ale wynikających jedynie z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej, z których wyraźnie to ograniczenie musi wynikać. Wymóg ustawowego określenia odstępstw od zasady

⁴² Zgodnie z art. 42 ust. 2 ufp, środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej.

⁴³ E. Kowalczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. dr Agnieszka Mikos-Sitek, art. 43, 2021, Legalis.

⁴⁴ Por. orzeczenia TK: z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK 1990/1, poz. 2; z 11.12.1990 r., K 9/90, OTK 1990/1, poz. 6

⁴⁵ Por. orzeczenia TK: z 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988/1, poz. 1; z 8.05.1990 r., K 1/90; z 11.12.1990 r., K 9/90; z 6.03.1990 r., K 5/89, OTK 1990/1, poz. 1.

⁴⁶ K. Święch-Kujawska [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 43.

ogólnej stanowi ochronę interesów podmiotów zainteresowanych realizacją zadania⁴⁷. Natomiast rozporządzenie – ustanawiając pozaustawową podstawę kompetencyjną dla Ministra Sprawiedliwości do powierzania zadań nieobjętych programem lub naborem, do stwierdzania nieważności konkursu, do pomijania wyników konkursu – tworzy warunki pozwalające na ignorowanie ustawowej zasady otwartego dostępu ogółu podmiotów do środków publicznych. Kwestionowane przepisy rozporządzenia faktycznie umożliwiają ignorowanie tej zasady bo pozwalają na uznaniowe, nierówne i bez zastosowania obiektywnych i relewantnych kryteriów decydowanie przez Ministra Sprawiedliwości o przeznaczeniu środków Funduszu. Kwestionowane regulacje rozporządzenia naruszają zatem art. 43 ufp. Ustalenia ww. kontroli NIK potwierdzają, że taka możliwość nagminnie była wykorzystywana.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp 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. Ten przepis ufp określa podstawowe zasady wydatkowania środków publicznych. Zasada celowości dotyczy zasadności, przydatności czy – innymi słowy – słuszności wydatku ocenianej przez pryzmat celu i zadania publicznego, któremu ma służyć. Oszczędność jako zasada gospodarki finansami publicznymi służyć ma minimalizacji kosztów związanych z realizacją określonych zadań jednostek sektora finansów publicznych. Wynika z niej potrzeba dokonywania wyborów pomiędzy różnymi sposobami realizacji założonych celów. Potrzeba dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny równoważona jest zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (zasada efektywności) oraz zasadą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (zasada skuteczności lub zasada współmierności). Zasada efektywności odwołuje się do oceny sprawności prowadzenia gospodarki finansowej jednostki przez pryzmat poniesionych nakładów i nakazuje prowadzenie działalności w sposób wydajny i ekonomiczny. Treścią zasady skuteczności jest przesłanka racjonalności podejmowanych działań, czyli optymalność doboru środków w stosunku do celów. W związku z tym zasadę skuteczności można opisać również jako zasadę współmierności środków i celów⁴⁸.

Nie budzi wątpliwości, że delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia odwołuje się do ww. zasad nakazując Ministrowi Sprawiedliwości uwzględnienie w rozporządzeniu potrzeby „skutecznego i racjonalnego wykorzystania środków Funduszu oraz osiągnięcia celów, dla których Fundusz został utworzony”. W literaturze zauważa się, że zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ E.Kowalczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. dr Agnieszka Mikos-Sitek, art. 44, 2021, Legalis.

oznacza dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy, oszczędny, terminowy i skuteczny⁴⁹ a więc zawiera ona w sobie ww. reguły określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Nie budzi też wątpliwości, że reguła racjonalnego wydatkowania środków publicznych jest zasadą bezsporną⁵⁰ i trudno uznać, iż istnieją jakiegokolwiek wyjątki od jej stosowania. W konsekwencji wszelkie przepisy prawa powinny wprowadzać instrumenty dla umocnienie realizacji tej zasady. Natomiast kwestionowane przepisy rozporządzenia – pozwalające na arbitralne, nieefektywne, niezgodne z celami Funduszu wydatkowanie jego środków – realizację tej zasady osłabiają czy wręcz w dużej mierze niweczą (a co znalazło potwierdzenie w okolicznościach faktycznych ustalonych w kontroli NIK). Tym samym omawiane przepisy rozporządzenia poprzez to, że nie uwzględniają ww. zasad wydatkowania środków publicznych są niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

V. Uwagi pozostałe

W dniu 18 sierpnia 2021 r. na stronie BIP Rządowego Centrum Legislacji zamieszczony został projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniający rozporządzenie Ministra z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości⁵¹. Projekt ten przewiduje zmianę m.in. kwestionowanych niniejszym wnioskiem przepisów. Zgodnie z tym projektem (§ 1 pkt 2, 5 i 6):

- w § 11 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2-5 w brzmieniu:
 - „2. Wnioski złożone poza naborem wniosków podlegają weryfikacji pod kątem spełnienia kryteriów formalnych oraz zgodności z celami Funduszu Sprawiedliwości.
 - 3. Z weryfikacji wniosków sporządza się protokół, który zostaje przekazany do akceptacji Dysponenta.
 - 4. Dysponent po zapoznaniu się z wnioskiem, aktami sprawy i protokołem weryfikacji podejmuje decyzję o:
 - 1) odrzuceniu wniosku z uwagi na braki formalne;
 - 2) uznaniu wniosku za nieuzasadniony merytorycznie;
 - 3) uznaniu wniosku za uzasadniony merytorycznie.
 - 5. Wniosek zaakceptowany przez Dysponenta stanowi podstawę do zawarcia umowy o treści ustalonej przez Dysponenta.”;
- w § 20 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

⁴⁹ J.Gliniecka, *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXVII, 2012, s. 93.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 103.

⁵¹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12350250/katalog/12810364>.

- „2. Dysponent może unieważnić konkurs ofert z innych przyczyn, podając te przyczyny.”;*
- w § 22:
- a) *ust. 2 otrzymuje brzmienie:*
- „2. Dysponent może odmówić przyznania dotacji lub zmienić kwotę dotacji zaproponowaną przez komisję.”;*
- b) *dodaje się ust. 3 w brzmieniu:*
- „3. Dysponent niezwłocznie podejmuje decyzję w przedmiocie przyznania dotacji i zamieszcza ogłoszenie o wynikach konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej.”.*

Projektowane zmiany (według daty wniosku) nie weszły w życie i tym samym nie podważają zasadności zbadania przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanych obowiązujących przepisów rozporządzenia. Zdaniem wnioskodawcy nawet w przypadku wejścia w życie ww. zmian, zarzuty wskazane w petitum wniosku pozostają aktualne również co do treści ww. przepisów w brzmieniu nadanym projektowaną zmianą rozporządzenia. Kluczowa argumentacja przedstawiona w niniejszym wniosku pozostaje również aktualna i brak jest podstaw do uznania, że wydanie orzeczenia przez Trybunał jest niedopuszczalne lub zbędne.

Przytoczone projekty przepisów w brzmieniu nadanym ww. planowaną zmianą rozporządzenia również wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, nie zawierają precyzyjnie określonych warunków, kryteriów podjęcia przez Dysponenta decyzji w zakresie: powierzenia zadania nieobjętego programem lub naborem wniosków, unieważnienia konkursu ofert czy odmowy przyznania dotacji, a mających na celu wypełnianie wytycznych wskazanych w delegacji określonej w art. 43 § 19 kkw. W dalszym ciągu – zakładając wejście w życie ww. zmian – ewentualne funkcjonowanie w proponowanym brzmieniu ww. przepisów sprowadza wysokie ryzyko marnotrawstwa środków publicznych i jest sprzeczne z celem ustawodawcy, leżącym u podstaw powołania Funduszu Sprawiedliwości. Najszersze zmiany, dotyczące § 11 rozporządzenia, nie podważają głównych zarzutów niniejszego wniosku, w tym m.in. tego, że określenie w upoważnieniu 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. Proponowana zmiana § 20 ust. 2 przez wskazanie obowiązku Dysponenta podania przyczyn unieważnienia konkursu – pomimo że sprzyja transparentności – nie likwiduje uznaniowości i ryzyka ignorowania jakichkolwiek relewantnych kryteriów, według których taka decyzja jest podejmowana. Z kolei zmiana § 22 ust. 2 rozporządzenia jest tylko redakcyjna – dotychczasowe brzmienie ust. 2 podzielono na dwie jednostki redakcyjne, tj. ust. 2 i ust. 3, bez zmiany treści obowiązującego przepisu. Zakres i proponowane nowe brzmienie

ww. przepisów wskazują na wyłącznie formalną realizację wniosków pokontrolnych NIK, bez faktycznego uwzględnienia istoty rekomendacji Izby, pomimo że – jak wskazano w OSR do nowelizacji rozporządzenia – przedstawione rozwiązania legislacyjne uwzględniają również wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, skierowane do Ministra po przedmiotowej kontroli. W konsekwencji – **w przypadku orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał w dacie obowiązywania już omawianych przepisów w brzmieniu nadanym ww. zmianą – wnioskodawca podtrzymuje wniosek i obejmuje jego przedmiotem również przepisy w brzmieniu proponowanym ww. nowelizacją rozporządzenia.**

Uwzględniając powyższe wnoszę jak w petitum wniosku.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Załączniki:
cztery odpisy wniosku