



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB.410.002.01.2017
P/17/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/038 - Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	1. Agnieszka Wójcik-Zaborowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/32/2017 z 17 marca 2017 r. 2. Adam Czugajewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/33/2017 z 17 marca 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Ziobro - Minister Sprawiedliwości powołany na stanowisko z dniem 16 listopada 2015 r.

Ocena i jej uzasadnienie

III. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, Minister Sprawiedliwości, jako dysponent Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej, nie zapewnił należytej realizacji zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami i osobom im najbliższym.

Wysokość środków przeznaczanych z Funduszu na pomoc pokrzywdzonym była planowana nierzetelnie. Dysponent Funduszu nie gromadził danych pozwalających na prawidłowe planowanie działań Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym, w szczególności pozwalających na ustalenie skali potrzeb, jak i optymalnych form pomocy. W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone analizy, ani nie zlecano badań pozwalających na zaplanowanie skutecznej pomocy. Zwraca uwagę niski poziom wykorzystania zaplanowanych na pomoc pokrzywdzonym środków w kolejnych, objętych kontrolą latach. Utrzymujący się na rachunku Funduszu wysoki stan środków pozwalał, w ocenie NIK, na zrealizowanie zadań związanych z pomocą ofiarom przestępstw na zdecydowanie wyższym poziomie.

Nie wprowadzono też mechanizmów umożliwiających ocenę efektywności udzielanej ze środków Funduszu pomocy. Dysponent nie podejmował również skutecznych działań o charakterze edukacyjnym, informacyjnym i szkoleniowym, co mogło mieć, w ocenie NIK, wpływ na rozpoznawalność i wiedzę o funkcjonowaniu Funduszu, a w konsekwencji na dostępność do realizowanej pomocy.

Minister Sprawiedliwości nie zapewnił skutecznego nadzoru nad wykorzystywaniem środków Funduszu, zwłaszcza brak było kontroli wykorzystania tych środków za okres od II do IV kwartału 2016 r. Do czasu zakończenia kontroli nie rozliczono jeszcze dotacji udzielonych w 2016 r. oraz nie sporządzono wymaganej informacji o sposobie wykorzystania środków za ten rok.

NIK zwraca też uwagę, że organizacje pozarządowe, udzielające na podstawie umów zawartych z Funduszem pomocy osobom pokrzywdzonym, wskazywały na szereg barier utrudniających skuteczne wykonywanie tej pomocy, a polegających m.in. na opóźnieniach w zatwierdzaniu składanych kwartalnie sprawozdań, zbyt niskim finansowaniu, nadmiarze

¹ Pełna nazwa Funduszu: Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej.

dokumentacji jakie organizacje te zobowiązane są przedstawiać Dysponentowi, trudności w uzyskiwaniu dodatkowych informacji, w tym dotyczących kwalifikowalności poszczególnych wydatków. Utrudnienia te do czasu zakończenia kontroli nie zostały wyeliminowane. W ocenie NIK Dysponent Funduszu nie zapewnił sprawnej współpracy z organizacjami pozarządowymi wykonującymi, na podstawie zawartych umów, zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym.

Przedmiotem kontroli nie było funkcjonowanie Funduszu w zakresie pomocy postpenitencjarnej oraz pomocy prawnej i psychologicznej świadkom i osobom im najbliższym. Kontrola nie obejmowała także sytuacji pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, ani prawidłowości przeprowadzania konkursów na udzielenie organizacjom pozarządowym dotacji ze środków Funduszu. W tym zakresie NIK odstąpiła od dokonywania oceny działań Dysponenta Funduszu.

IV. Wyniki kontroli

1. Funkcjonowanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym.

Dysponentem, utworzonego na podstawie art. 43 Kodeksu karnego wykonawczego, Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest Minister Sprawiedliwości. Do 30 czerwca 2016 r. zadania Dysponenta Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym realizował Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka MS, a od 1 lipca 2016 r. do dnia sporządzenia niniejszego wystąpienia – Departament Spraw Rodzinnych i Nietletnich MS. Upoważniony przez Ministra Sprawiedliwości do czynności dysponenta Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, świadkom oraz osobom im najbliższym na czas zajmowania stanowiska Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nietletnich (dalej: Departament SRiN) jest Mikołaj Pawlak².

Zgodnie z § 3 ust. 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu SRiN, Dyrektor kieruje pracą Departamentu i sprawuje bezpośredni nadzór nad pracą Wydziału Obsługi Zagranicznej Środków Pomocowych i Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Zgodnie § 10 pkt. 5 i 6 do zadań tego Wydziału należy m. in. kontrola merytoryczna kwartalnych informacji dotyczących wykorzystania przekazanych środków z Funduszu, kontrola rozliczeń dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, kontrola sprawozdań rocznych pod względem merytorycznym oraz sporządzanie informacji rocznej o sposobie wykorzystania środków Funduszu w części dotyczącej pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Zgodnie z art.43 § 8 pkt. 1, § 9 i 10 Kkw pomocy pokrzywdzonym udzielają jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje wyłonione w drodze konkursu na udzielenie dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 23-103, 472-487, 821, 853-870)

W planie finansowym Funduszu na 2016 r. na zadanie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin zaplanowano kwotę 30.000 tys. zł³. Zmiany w planie finansowym Funduszu dokonano 20 października 2016 r., po wyrażeniu pisemnej zgody przez Ministra Rozwoju i Finansów, zwiększając planowaną kwotę na powyższe zadania do kwoty 101.866 tys. zł. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem za rok 2016 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (RB-40)⁴, kwota

² Upoważnieniem nr MS/92/2016 z 26 lipca 2016 r.

³ Zarządzenie nr 7/16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 17 lutego 2016 r. ze zm. w części dotyczącej Funduszu.

⁴ Dane na podstawie sporządzonego sprawozdania Rb-40 z dnia 25 kwietnia 2017 r.

wydatkowana na pomoc osobom pokrzywdzonym wyniosła 19.715,2 tys. zł, co stanowiło 19,4 % kwoty planu po zmianach.

Stan funduszu rokrocznie wzrasta. Na koniec 2016 r. wyniósł 385.749,7 tys. zł i był o 289.348,4 tys. zł (o 300,2%) wyższy od stanu na początek roku, zaś na koniec I kwartału 2017 r. wyniósł 462.796,5 tys. zł i był o 20% wyższy od stanu na koniec roku 2016. Na rachunku bankowym funduszu utrzymuje się duża wartość środków pieniężnych. I tak na dzień 30 czerwca 2016 r. stan ten wyniósł on 81.197,5 tys. zł, z czego 67.006,4 tys. zł z przeznaczeniem na udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym⁵. Na dzień 30 grudnia 2016 r. stan środków pieniężnych wyniósł 156.836,2 tys. zł, z tego 144.627,5 tys. zł z przeznaczeniem na udzielenie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym. W 2016 r. zawarto umowy o realizację zadań polegających na udzielaniu takiej pomocy z 26 organizacjami, udzielając im dotacji w łącznej wysokości 19.715,2 tys. zł tj. 19,4 % zaplanowanych środków.

(dowód: akta kontroli, str. 105, 748-756, 810-818)

W planie finansowym Funduszu na 2017 r.⁶ na zadanie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin zaplanowano kwotę 117.950 tys. zł⁷. Na realizację w/w zadań w roku 2017 podpisano umowy cywilnoprawne jedynie na łączną kwotę 16.360,3 tys. zł (13,9 % zaplanowanych środków). Z tego do 31 marca 2017 r. wypłacono kwotę 9.951,3 tys. zł., przy czym Dysponent zmniejszył nie tylko ogólną kwotę dotacji, ale też maksymalną kwotę jednostkowej dotacji dla organizacji wykonujących zadania związane z pomocą z 800 tys. zł do 600 tys. zł. W roku 2016 prawidłowe oferty złożyły 42 organizacje, a w 2017 r. – 47. Na pytanie o powody zawarcia umów tylko z częścią organizacji spełniających wymagania formalne, a nie ze wszystkimi, Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że wynika to z zaplanowanej puli łącznych środków na dotacje i wysokości jednostkowej dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 104, 305-322, 577-578, 748-756, 764, 766-783,802, 810-818, 889)

Minister nie przedstawił kontrolerom danych dotyczących sposobu wykorzystania dotacji z Funduszu przez organizacje udzielające w 2016 r. pomocy pokrzywdzonym, ani nie sporządził wymaganej informacji rocznej o sposobie wykorzystania środków Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym (szerzej w kolejnym punkcie wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str. 5-20, 305-330, 853-870, 871-873)

Według danych posiadanych przez Ministra Sprawiedliwości, w 2016 r.:

- pokrzywdzonych przestępstwem zostało 217.551 osób fizycznych (dane na podstawie statystyk o liczbie osób osądzonych w 2016 r. w I instancji i skorelowanych z nimi danych o liczbie pokrzywdzonych występujących w tych sprawach);
- wydatki na pokrycie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu w sprawach karnych wyniosły 70.957 tys. zł, jednak Minister nie posiadał danych, jaka część tych wydatków wiązała się z kosztami pomocy prawnej na rzecz pokrzywdzonych;
- w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej⁸ udzielono 377.506 porad, z których 7,13% (26.916) dotyczyło prawa karnego, jednak brak jest danych, jaka część z tych porad

⁵ Sposób podziału przychodów Funduszu pomiędzy zadania dotyczące pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencyjnej określają § 26 ust. 1 i § 30 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Funduszu

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 roku Załącznik nr 13 tabela 15 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108).

⁷ Zarządzenie nr 7/16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 17 lutego 2016 r. ze zm. w części dotyczącej Funduszu.

⁸ W ramach ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej.

została udzielona pokrzywdzonym;

- średni koszt brutto jednej porady prawnej w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej wyniósł 249,49 zł (co przekłada się na łączne wydatki na nieodpłatną pomoc prawną w skali roku w wysokości 94.183,9 tys. zł);

- do sądów wpłynęło 100 wniosków o przyznanie kompensaty w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych⁹, rozpoznano 90 wniosków, w całości lub części uwzględniono 35 wniosków, oddalono, zwrócono, odrzucono lub w inny sposób załatwiono 50 wniosków, do załatwienia w następnym roku pozostało 48 wniosków, przyznano kompensaty o łącznej wartości 197 tys. zł. (dane na podstawie sprawozdania MS-S1, dotyczącego spraw cywilnych w sądach powszechnych).

Posiadane przez Ministra dane dotyczące skali przestępczości nie uwzględniały wszystkich przestępstw zarejestrowanych w 2016 r., a jedynie dane o przestępstwach osądzonych w 2016 r.

Minister Sprawiedliwości nie posiadał danych za 2016 r. o:

- łącznej wartości szkód majątkowych w wyniku tych przestępstw;
- liczbie popełnionych przestępstw uprawniających do ubiegania się o kompensatę;
- łącznym koszcie i liczbie wypłat z tytułu pomocy prawnej z urzędu na rzecz pokrzywdzonych;
- liczbie porad prawnych udzielonych pokrzywdzonym ze środków Funduszu i średnim koszcie jednorazowej porady;
- wartości udzielonej w 2016 r. pomocy pokrzywdzonym ze środków Funduszu w tym wartości pomocy materialnej, psychologicznej, rehabilitacyjnej i medycznej;
- liczbie osób, którym udzielono pomocy ze środków Funduszu.

W Ministerstwie Sprawiedliwości nie był też monitorowany miernik wykonania planu finansowego Funduszu w układzie zadaniowym tj. liczby osób, którym udzielono pomocy ze środków Funduszu. Wartość tego miernika i jego wykonanie na 2016 r. zaplanowano na 20.000 osób.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Wysokość środków przeznaczanych z Funduszu na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwami oraz osobom im najbliższym była w latach objętych kontrolą planowana na wielokrotnie wyższym poziomie niż środki faktycznie wykorzystywane. Na rachunku Funduszu, na koniec kolejnych lat, utrzymywał się wysoki stan środków. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niski stopień wykorzystania środków Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym. Stan funduszu i środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym pozwalały na zaplanowanie na rok 2016 i 2017 znacznie wyższej kwoty na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin. Należy podkreślić, iż w okresie sporządzania projektu budżetu na 2016 rok i 2017 (przełom lipca i sierpnia roku poprzedzającego) Dysonent Funduszu miał wiedzę co do stanu funduszu i zgromadzonych środków pieniężnych odpowiednio na 30 czerwca 2015 r. i 30 czerwca 2016 r., dzięki czemu mógł zaplanować wysokość wydatków na świadczenie pomocy z Funduszu, w tym na udzielanie dotacji, adekwatnie do zgromadzonych środków.

Należy także zwrócić uwagę, iż wykazana w sprawozdaniu kwota poniesiona na pomoc osobom pokrzywdzonym (w części A.1.1 - Zadania wynikające z ustawy tworzącej Fundusz) stanowiła jedynie sumę przelanych środków finansowych do podmiotów na realizację zadań wynikającą z zawartych umów cywilnoprawnych, nie zaś kwotę wykorzystaną na świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Przyczyną nieprawidłowości w tym zakresie był brak rozliczeń dotacji za II-IV kwartał 2016 r. (co przedstawiono

⁹ Dz.U. z 2016 r., poz.325

w kolejnym punkcie wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli, str. 305-322, 577-578, 748-756, 764,766-783, 802, 810-818, 889)

Dysponent Funduszu nie posiadał wystarczających danych pozwalających na prawidłowe planowanie wysokości środków i działań w zakresie pomocy pokrzywdzonym. Brak podstawowych informacji dotyczących m. in. liczby osób, którym udzielono pomocy ze środków Funduszu, liczbie i rodzaju sfinansowanych form pomocy czy skali przestępczości, liczby pokrzywdzonych i wartości szkód majątkowych mógł stanowić przeszkodę w racjonalnym planowaniu działań finansowanych ze środków Funduszu (np. określenia wysokości środków przeznaczonych na poszczególne formy pomocy, jak pomoc medyczną czy rehabilitacyjną, pomoc prawną czy materialną). Brakowało też stałego monitorowania miernika wykonania planu finansowego Funduszu. NIK zwraca uwagę, że brak monitorowania miernika wykonania planu finansowego Funduszu oraz brak danych do dokonania analizy potrzeb w sferze pomocy pokrzywdzonym mogą stwarzać zagrożenie dla prawidłowości planowania środków na ten cel w latach kolejnych. Wyniki „Raportu z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby pokrzywdzone i członków ich rodzin form pomocy”, sfinansowanego ze środków Funduszu, w marginalnym stopniu zostały wykorzystane przy planowaniu dotacji z Funduszu na pomoc pokrzywdzonym i ustalaniu warunków konkursu dla organizacji ubiegających się o dotacje na 2017 r.

(Dowód: akt kontroli str. 5-110,119-122, 151-162, 238-245, 853-870, 1095)

Ocena
częstkowa

Zdaniem NIK, planowanie wysokości środków na pomoc osobom pokrzywdzonym było nierzetelne, o czym świadczy m.in. bardzo niskie wykonanie planu w tym zakresie. Utrzymywanie w kolejnych latach na rachunku bardzo wysokiego stanu środków, z jednoczesnym niewykorzystywaniem zaplanowanych na pomoc pokrzywdzonym kwot skutkuje ograniczaniem skali wykonywanych zadań na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwami. W ocenie NIK stan środków Funduszu, jak i obowiązujące rozwiązania prawne, w tym określenie szerokiego kręgu uprawnionych do uzyskania pomocy oraz różnorodność możliwych form tej pomocy, pozwalają na prowadzenie jej w znacznie szerszym zakresie.

2. Prawidłowość wykorzystania środków Funduszu.

2.1 Sposób wykorzystania środków Funduszu.

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. dotacje celowe na łączną kwotę 19.715.182 zł na realizację zadań Funduszu w zakresie pokrzywdzonych przestępstwem otrzymało 26 podmiotów. Organizacje te prowadziły łącznie 281 punktów pomocy pokrzywdzonym w formie ośrodków, oddziałów, filii i punktów mobilnych. W roku 2017 r. w wyniku zmniejszenia przez Dysponenta kwoty dotacji z 19.715,2 tys. zł do 16.360,3 tys. zł (-17%), a wysokości dotacji przypadającej na organizację z 800 tys. zł do 600 tys. zł (-25%) oraz wprowadzenia wymogu prowadzenia wyłącznie ośrodków stacjonarnych czynnych co najmniej przez 39 godzin w tygodniu, liczba punktów pomocy w 2017 r. spadła do 78. Były one zlokalizowane głównie w miastach wojewódzkich i większych ośrodkach miejskich. Minister nie przedstawił wyników analiz uzasadniających wprowadzenie powyższych wymogów.

W porównaniu z poprzednimi latami, w warunkach konkursu na 2017 r. zlikwidowano możliwość udzielania specjalistycznej pomocy (prawnej, psychologicznej, psychiatrycznej) za pomocą środków komunikacji na odległość (telefon, internet). Minister decyzję tę uzasadnił brakiem gwarancji poufności porad świadczonych na odległość, a w przypadku pomocy psychologicznej również powierzchownością kontaktu w tej formie.

Ponieważ Dysponent Funduszu nie sformułował reguł, wytycznych czy wskazówek co do

przesłanek, jakimi powinny kierować się organizacje przy wyborze formy, wartości i czasu trwania pomocy, każda z organizacji stosowała własne kryteria oceny i dokumentowania stanu majątkowego wnioskodawcy i określania wysokości udzielanej pomocy.

W 2017 r. Dysponent odmówił organizacjom świadczącym pomoc zorganizowania spotkania w celu dokonania niezbędnych ustaleń. W konsekwencji niepewność co do zakwalifikowania poszczególnych wydatków mogła mieć wpływ na udzielanie pomocy w niższej niż konieczna wysokości i w rozmiarach mniejszych niż pozwalałaby wysokość dostępnych środków.

Dysponent Funduszu wprowadził w 2017 r. wymóg udzielania pomocy materialnej, bez względu na jej wartość, w formie zwrotu poniesionych wydatków na rachunek bankowy beneficjenta, dopuszczając odstępstwa jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Wymóg taki stanowi barierę dla osób, które nie mają rachunku bankowego lub nie mają do niego dostępu, co może ograniczać dostępność udzielanej ze środków Funduszu pomocy materialnej.

W roku 2016 warunki konkursu przewidywały zwracanie organizacjom kosztów dyżuru specjalistów w zadeklarowanych godzinach, bez względu na rzeczywisty czas poświęcony na udzielanie pomocy. Warunki konkursu na 2017 r. przewidują odpłatność jedynie za czas rzeczywiście udzielanej pomocy. Warunki konkursu wymagają udzielania pomocy tylko w ośrodku pomocy, nie pozwalając na kierowanie pokrzywdzonych do siedziby specjalistów. Dysponent ustalił też konieczność zapewnienia pracy ośrodka pomocy przez 6 dni w tygodniu po 7 godzin dziennie w dni robocze oraz 4 godziny w soboty. Ustalone przez Dysponenta warunki nie były poprzedzone żadnymi analizami wskazującymi na taką potrzebę. Organizacje zostały też zobowiązane do dokonywania zakupów towarów i usług o wartości powyżej 3500zł z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych, w szczególności w trybie zapytania o cenę poprzez skierowanie zapytania do co najmniej 5 oferentów. Dla porównania, stosowana w MS procedura udzielania zamówień do 2000 zł nie przewiduje kierowania zapytań ofertowych, a w przypadku zamówień do 30 tys. euro wymaga skierowania zapytań do 3 podmiotów.

(Dowód: akta kontroli str. 23-103, 153-156, 238-245, 472-487, 535-537, 821, 853-888, 910-915, 979-1094)

Zgodnie z warunkami umów zawartych z organizacjami wykonującymi zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym, z udzielonych dotacji można było też finansować koszty administracyjne takie jak (m.in.) obsługa biurowa, księgowość, opłaty czynszowe, telekomunikacyjne czy pocztowe. W konkursie na rok 2016 organizacje deklarowały przeznaczenie dotacji na koszty administracyjne w wysokości od 9,1 do 15% kwoty dotacji (średnio 12,8%). Aktualne przepisy dot. Funduszu nie określają wysokości dopuszczalnych kosztów administracyjnych. Dla porównania koszty obsługi w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej¹⁰ określono na 3%, a w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci¹¹ na poziomie 1,5%.

(Dowód: akta kontroli str. 489-490, 871-873)

Pomimo, że art. 43 § 8 pkt. 4 Kkw i § 29 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej¹² uprawniają do przeznaczenia 20% środków Funduszu na działalność mającą na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy pokrzywdzonym, w okresie objętym

¹⁰ Dz.U.poz.1255 ze zm.

¹¹ Dz.U. poz.195 ze zm.

¹² Dz. U. poz. 1544.

kontrolą w zasadzie nie finansowano ze środków Funduszu zadań edukacyjnych, promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i naukowych w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami. Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że koordynowano coroczną akcją „Tydzień Pomocy Osobom Pokrzywdzonym”, a szczegółowe informacje o miejscu i godzinach dyżurów były dostępne na stronie internetowej Ministerstwa i w mediach lokalnych. Dostrzega też potrzebę dalszego rozwijania i poszerzania kampanii informacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 107-119, 472-487)

Badaniem bezpośrednim objęto próbę 359 wniosków¹³ o udzielenie pomocy ze środków Funduszu. Z opisu 322 wniosków wynika, że dotyczyły one spraw związanych z pokrzywdzeniem przestępstwem. Na podstawie tych wniosków udzielono m. in. pomocy materialnej o łącznej wartości 65,7 tys. zł w 81 przypadkach oraz rehabilitacyjnej o łącznej wartości 9,8 tys. zł w 3 przypadkach.

W 69 (na 81) przypadków pomoc materialna o łącznej wartości 51,1 tys. zł (77,7%) miała charakter wsparcia w związku z sytuacją materialną, niewynikającą bezpośrednio z popełnionego przestępstwa, natomiast w 9 przypadkach pomoc materialna o łącznej wartości 6,7 tys. zł miała charakter pośredniego niwelowania skutków przestępstwa (np. koszty rehabilitacji po wypadku komunikacyjnym). W badanej próbie nie wystąpiły przypadki bezpośredniego rekompensowania szkody (np. wartości skradzionego lub zniszczonego mienia).

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W 16 przypadkach wniosek nie zawierał danych pozwalających na ocenę adekwatności udzielonej pomocy do sytuacji pokrzywdzonego czy poniesionej przez niego szkody, w tym w 2 przypadkach pomocy materialnej na łączną kwotę 2,6 tys. zł (3,9% wartości pomocy materialnej w badanej próbie). W ocenie NIK w 6 przypadkach pomoc była nieadekwatna do charakteru poniesionej szkody, w tym w 3 przypadkach pomocy materialnej na łączną kwotę 2,9 tys. zł (4,4% wartości pomocy materialnej w badanej próbie).

Z opisu stanu faktycznego w 37 wnioskach (10,3%) wynikało, że sprawy te nie dotyczyły pokrzywdzenia przestępstwem, ale np. spraw spadkowych, rodzinnych, cywilnych, ubezpieczeń społecznych, egzekucyjnych, eksmisyjnych, a w jednym przypadku porady dla ojca małoletniego sprawcy przestępstwa. Wnioskodawcom tym udzielono pomocy psychologicznej i prawnej. W świetle umów pomiędzy Ministerstwem a organizacjami na 2016 r. udzielenie pomocy specjalisty (prawnika, psychologa, psychiatry) osobie nieuprawnionej nie mogło być podstawą do żądania zwrotu dotacji w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu za czas pracy specjalisty, ponieważ wynagrodzenie to przysługiwało za czas dyżuru w określonych godzinach, a nie za rzeczywisty czas pracy specjalisty. Trzem osobom niebędącym pokrzywdzonymi udzielono pomocy materialnej o łącznej wartości 1,6 tys. zł (2,4% wartości pomocy materialnej w badanej próbie).

Łączna kwota ustalonych na podstawie badania próby kwota nieprawidłowo wykorzystanej dotacji (4,5 tys. zł) stanowiła 0,02% ogólnej kwoty dotacji na 2016 r.

(Dowód: akta kontroli str. 5-7, 128-150, 229-230, 272-278, 874-888)

NIK zwraca uwagę, że ze względu na brak informatyzacji Funduszu i zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie pomocy, nie było możliwe zidentyfikowanie przypadków niezasadnego pobierania pomocy przez wiele lat, pomimo ustania negatywnych skutków lub niepodejmowania przez wnioskodawcę działań zmierzających

¹³ Jedna z organizacji w przypadku pokrzywdzenia przestępstwem przez jednego sprawcę wielu członków rodziny, sporządzała odrębny wniosek dla każdego z pokrzywdzonych. Pozostałe zbadane organizacje ujmowały członków rodziny zbiorczo w jednym wniosku. Dla zachowania jednolitości prezentacji danych 50 odrębnych wniosków potraktowano w badaniu jako 11 wniosków.

do poprawy sytuacji życiowej. Brak jest też możliwości ustalenia czy ta sama osoba, z tego samego tytułu, nie otrzymuje pomocy z kilku organizacji świadczących pomoc w ramach Funduszu.

NIK zwraca również uwagę, że w znacznym stopniu pomoc materialna miała charakter pomocy socjalnej wynikającej z ogólnej sytuacji życiowej, a nie bezpośrednio ze skutków przestępstwa. W ocenie NIK pomoc taka (udzielana bez względu na stadium ewentualnego postępowania karnego) w pewnych przypadkach może pozytywnie wpłynąć na decyzję pokrzywdzonego co do dalszych kroków prawnych wobec sprawcy (zwłaszcza w przypadku przestępstwa znęcania). Nie istnieją jednak żadne mechanizmy, które limitowałyby okres i wartość pomocy materialnej o charakterze wsparcia socjalnego lub uzależniałyby kontynuację takiej pomocy od podjęcia przez pokrzywdzonego stosownych kroków. Perspektywa otrzymywania przez dłuższy czas pomocy materialnej w związku z faktem pokrzywdzenia może demotywowwać do podejmowania działań na rzecz zmiany tego stanu, a w konsekwencji wręcz utrwaląc ten stan.

NIK zwraca uwagę, że stosowany formularz wniosku o udzielenie pomocy nakierowany jest przede wszystkim na przeprowadzenie rozliczenia finansowego pomiędzy organizacją a Dysponentem, a nie na zweryfikowanie skuteczności pomocy, w tym prawidłowości jej wykorzystania. Stanowisko NIK w tej kwestii znajduje potwierdzenie w przedstawionym przez Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK stanowisku: „Obowiązki sprawozdawcze uregulowane przepisami kkw i rozporządzenia dotyczą rozliczeń finansowych udzielonej dotacji, natomiast nie przewidziano przepisów dotyczących kontroli rzeczywistej realizacji zadań oraz jakości udzielanej pomocy, a w konsekwencji również uporządkowanego systemu gromadzenia danych o funkcjonowaniu tego systemu z uwagi na kryteria celowości i efektywności”.

(dowód: akta kontroli, str. 264-265,301,302,335-470, 871-87).

Zdaniem NIK, brak finansowania działań o charakterze informacyjnym, promocyjnym, edukacyjnym i szkoleniowym ograniczał rozpoznawalność Funduszu, a tym samym wiedzę osób pokrzywdzonych przestępstwami o możliwości uzyskania z niego wsparcia.

NIK zwraca też uwagę na relatywnie wysoki poziom kosztów administracyjnych zadeklarowany przez organizacje wykonujące zadania z zakresu pomocy osobom pokrzywdzonym, w stosunku do wysokości dotacji jakie otrzymują.

2.2. Rozliczanie dotacji oraz nadzór nad prawidłowością ich wykorzystania.

Opis stanu
faktycznego

Dysponent Funduszu w zawartych umowach z podmiotami realizującymi zadania w zakresie pomocy pokrzywdzonym zawarł terminy składania informacji (sprawozdań) oraz sposób rozliczenia dotacji. Zgodnie z postanowieniami zawartych umów zaakceptowane przez Dysponenta sprawozdanie organizacji za dany kwartał uznaje się za zamknięte i stanowiące część składową sprawozdania rocznego.

Kwartalne informacje¹⁴ (sprawozdania), dotyczące wykorzystania środków z dotacji celowych za rok 2016 złożyło wszystkich 26 organizacji, które świadczyły pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin w roku 2016. Środki finansowe z tytułu niewykorzystania dotacji w terminie 15 dni od wygaśnięcia umowy, tj. do dnia 15 stycznia 2017 r. na rachunek bankowy dysponenta Funduszu zwróciło 26 podmiotów, na łączną kwotę 807.837,09 zł.

¹⁴ Na informację zgodnie z zawartą umową cywilnoprawną na realizację świadczeń pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin w roku 2016 składa się dokument zwany *sprawozdaniem przedstawianym po każdym kwartale* przez podmiot realizujący zadanie, który zawiera rozliczenie dotacji w zakresie finansowym i rzeczowym (sprawozdanie merytoryczne) z przebiegu wykonania umowy w danym kwartale), sprawozdanie koordynatora oraz skany dokumentacji rzeczowej.

(Dowód: akta kontroli, str. 264-265,301-302,335-470, 871-873)

Zgodnie z art. 43 § 14 kkw Dysponent Funduszu kontroluje prawidłowość wydatkowania dotacji otrzymanych z Funduszu pod względem racjonalności i legalności ich wydatkowania, w tym zgodność danych zawartych w informacjach, ze stanem faktycznym.

Na podstawie art. 152 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, Dysponent zobligowany jest do zatwierdzenia rozliczenia dotacji w terminie 30 dni od jego przedstawienia, a w razie stwierdzenia, że dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem – do określenia w drodze decyzji kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

Zgodnie z § 38 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu oraz § 7a ust. 1 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego MS, Dyrektor Departamentu Spraw Rodziny i Nieletnich, wykonujący z upoważnienia Ministra obowiązki Dysponenta Funduszu w kontrolowanym zakresie, zobowiązany był do opracowania w terminie do 30 kwietnia 2017 r. informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym za 2016 r.

Zgodnie z art. 43 § 12 kkw, podmioty które otrzymały dotacje, są obowiązane do sporządzania i przekazywania dysponentowi Funduszu kwartalnych informacji wykorzystania tych środków oraz do sporządzania i przekazania rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

W księgach rachunkowych Funduszu¹⁵ do czasu zakończenia kontroli widniała kwota 18.907.344,913 zł z tytułu nierozliczonych dotacji udzielonych za rok 2016. Dotacja ta została udzielona ze środków Funduszu 26 podmiotom, na realizację zadań w zakresie pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz członkom ich rodzin.

(dowód: akta kontroli, str. 291-294, 301-302)

Organizacje, które otrzymały dotacje w 2016 r., złożyły do MS sprawozdania za każdy kolejny kwartał roku 2016. Dysponent zatwierdził wyłącznie rozliczenia dotacji¹⁶ 26 podmiotów w części wydatkowanej do końca I kwartału 2016 r., na łączną kwotę 4.202.463,42 zł, co stanowiło 22,2% kwoty wydatkowanej na zadanie w 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 335-469, 548, 556-557,784-788)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W 9 przypadkach¹⁷ (z 26) sprawozdania podpisała osoba upoważniona do wykonywania czynności Dysponenta Funduszu¹⁸, natomiast w pozostałych przypadkach sprawozdanie podpisały osoby nieposiadające upoważnień do takich czynności. Organizacje otrzymały informacje o zatwierdzeniu sprawozdań za pierwszy kwartał 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 335-469, 548, 556-557, 569-572, 784-788, 819-820)

Dyrektor Departamentu SRiN nie przeprowadził w trybie art. 43 § 14 kkw kontroli prawidłowości wydatkowania w 2016 r. dotacji przyznanych na ten rok i nie zatwierdził sprawozdań za II, III, IV kwartał 2016 r. przedłożonych przez 26 organizacji. W księgach rachunkowych 2016 r. nie ujęto rozliczenia z tytułu udzielonych dotacji na kwotę 18.907.344,91 zł, pomimo że organizacje te przedłożyły sprawozdania z wykorzystania

¹⁵ Saldo konta 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych”.

¹⁶ Sprawozdania kwartalne zgodnie z par.14 zawartych umów cywilnoprawnych.

¹⁷ na kwotę 1.372.729,98 zł.

¹⁸ Do czynności dysponenta FPP oraz PP Minister Sprawiedliwości upoważnił 29 października 2015 r. Marzenę Kruk, Naczelniczkę Wydziału Spraw Pokrzywdzonych Przestępstwem i do Spraw Promocji Mediacji Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka (upoważnienie nr MS/37/2015), 14 stycznia 2016 r. Mirosława Przybylskiego, Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji (upoważnienie nr MS/1/2016), 16 maja 2016 r. Barbarę Rytkę głównego specjalistę w Wydziale ds. Pokrzywdzonych Przestępstwem i Promocji Mediacji Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka (upoważnienie nr MS/65/2016), 26 lipca 2016 r. Mikołaja Pawłaka, Dyrektora Departamentu Spraw Rodziny i Nieletnich (upoważnienie nr MS/92/2016).

dotacji.

Niezatwierdzenie przez Dysponenta środków rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 ustawy z 27 czerwca 2009 r. o finansach publicznych, stanowiącym, iż zatwierdzenie powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Ponadto zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁹, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji oraz nieustalenie kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu.

Stanowiło to również naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰ (dalej: „ustawa o rachunkowości” lub „uor”), stanowiącego, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

(dowód: akta kontroli, str. 548, 298-299)

Pismem z 17 maja 2017 r. Dyrektor Generalny MS zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o naruszeniu przez Dyrektora Departamentu SRiN obowiązku rozliczenia dotacji za II-IV kwartał 2016 r., co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 295-302)

Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego MS pismami z 8 listopada 2016 r. oraz 9 stycznia, 9 lutego, 10 maja i 12 maja 2017 r. zwracał się do Dyrektora Departamentu SRiN o przekazanie informacji o rozliczeniu dotacji bądź o określenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. Pisma te pozostały bez odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 804-810)

Na pytanie kontrolerów o przyczyny niezapewnienia przeprowadzenia kontroli kwartalnych informacji i sprawozdań rocznych dotyczących wykorzystania środków Funduszu oraz nierozliczenia tych dotacji za okres od początku II kwartału 2016 r. do końca I kwartału 2017 r. w zakresie rzeczowym i finansowym oraz niezapewnienia określenia w drodze decyzji kwot podlegających zwrotowi do budżetu państwa w zakresie dotacji za ten okres, Dyrektor Departamentu SRiN wyjaśnił m. in.: *Przeprowadzona w pierwszej kolejności od lipca do listopada 2016 r. analiza spraw lat poprzednich wykazała liczne nieprawidłowości, które skutkowały złożeniem zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw urzędniczych. Prokuratura Regionalna w Poznaniu wszczęła śledztwo o sygn. RP I Ds.3.2017 (...).*

Dyrektor wskazał, że powodem była również zmiana organizacji MS w połowie 2016 r. w zakresie realizacji zadań Funduszu, zmniejszenie obsady kadrowej do obsługi Funduszu, konieczność przeprowadzenia konkursów na 2017 r., współpraca z Prokuratorem w związku z ww. śledztwem, kontrola NIK i obsługa części skarg wpływających do MS.

Ponad to wyjaśnił: *Powyższe działania Departamentu, w szczególności niżej podpisanego, oraz potrzeba skrupulatnego zweryfikowania prawidłowości wydatkowania dotacji przez organizacje pozarządowe w 2016 r. spowodowały, że koniecznym było wszczęcie względem wszystkich 26 podmiotów postępowań administracyjnych w zakresie*

¹⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1311.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanej z Funduszu na rok 2016.

Jako przykład nieprawidłowości Dyrektor przedłożył dokumentację rozliczenia dotacji za I kwartał 2016 r. („Protokół merytorycznej oceny podmiotu”), w którym zatwierdzono rozliczenie dotacji na kwotę 105 tys. zł, pomimo adnotacji o dostrzeżonych błędach, nieprawidłowościach i uchybieniach. Dyrektor wskazał, że podobne uchybienia znajdują się w większości badanych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 835-852, 871-873)

Dyrektor Departamentu SRiN nie przedłożył dokumentów wskazujących na to, aby wnioskował on o zwiększenie obsady kadrowej Departamentu w związku z trudnościami w realizacji zadań Departamentu. Odpowiadając na pytanie o przyczyny braku kontroli i nierozliczenia dotacji za 2016 r., Minister Sprawiedliwości wskazał na toczące się ww. postępowanie karne, natomiast nie uzasadniał tego stanu problemami organizacyjno-kadrowymi.

(dowód: akta kontroli str. 472-487, 831-834)

Postępowania w sprawie kontroli prawidłowości wydatkowania dotacji za 2016 r. zostały wszczęte 13 lutego 2017 r.

Do 30 kwietnia 2017 r. Dysponent Funduszu nie opracował informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu, do czego obowiązuje § 38 rozporządzenia w sprawie Funduszu. W odniesieniu do przyczyny niezapewnienia sporządzenia informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu w zakresie pomocy pokrzywdzonym za 2016 r., Dyrektor Departamentu SRiN wyjaśnił m. in.: *Kontrola sprawozdań oraz sporządzenie informacji musi odbywać się na podstawie prawidłowych ustaleń faktycznych. Skoro zaś postępowania dotyczą 26 pomiotów, które w ciągu całego 2016 r. dokumentowały prowadzoną działalność, to trudnym było, szczególnie wobec dostrzeżonych wątpliwości, aby aktualną obsługą kadrową zapewnić merytoryczną weryfikację udzielonych dotacji w określonym terminie.*

(Dowód: akta kontroli str. 831-834)

W ocenie NIK podejrzenia co do wcześniejszego nieprawidłowego rozliczenia dotacji, czy nawet wszczęcie w tej sprawie postępowania karnego, nie uzasadniało zaniechania obowiązków określonych przepisami prawa w oczekiwaniu na wynik takiego postępowania. Zauważenia wymaga, że postępowania kontrolne zostały przez Dyrektora wszczęte na krótko przed rozpoczęciem sygnalizowanej wcześniej kontroli NIK w zakresie pomocy pokrzywdzonym. Podkreślić należy, że Dyrektor Departamentu SRiN nie reagował na kierowane do niego przez Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego liczne ponaglenia w sprawie rozliczenia dotacji. Nie przedstawił również żadnych dowodów, czy okoliczności wskazujących na to, że dążył do zwiększenia obsady etatowej Departamentu.

Minister Sprawiedliwości, jako Dysponent Funduszu, nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania środków Funduszu, w szczególności brak było wymaganej kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z Funduszu za okres od II do IV kwartału 2016 r., co uniemożliwiło dokonanie rozliczenia dotacji udzielonych w roku 2016. Do dnia 30 kwietnia 2017 r. nie sporządzono też wymaganej informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu w 2016 r., co NIK ocenia jako nielegalne.

Ocena
cząstkowa

3. Skuteczność pomocy ofiarom przestępstw.

Opis stanu
faktycznego

Aktualne przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej oraz umowy zawierane z organizacjami otrzymującymi dotacje na wykonywanie zadań związanych z pomocą (w tym wzór formularza wniosku o udzielenie pomocy ze środków

Funduszu) nie przewidują uzyskiwania informacji pozwalających na ocenę efektywności udzielonej pomocy. W szczególności nie są obligatoryjnie gromadzone informacje: kiedy zostało popełnione przestępstwo, na jakim etapie jest ewentualne postępowanie karne w sprawie, od kiedy pokrzywdzony (lub osoba bliska) uzyskuje pomoc, jakiego rodzaju i o jakiej wartości pomoc ze środków Funduszu uzyskał do tej pory, jak zmieniła się sytuacja pokrzywdzonego w wyniku udzielonej pomocy.

Sposób gromadzenia danych przez Ministra Sprawiedliwości nie pozwalał na ustalenie rzeczywistej liczby osób, którym udzielono pomocy ze środków Funduszu. W „Informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu” (dalej „Informacja”) za 2015 r. w części dotyczącej pomocy pokrzywdzonym podano, że pomocy udzielono 24.134 osobom, przy czym nie ma pewności, czy wartość ta odnosi się do liczby beneficjentów pomocy, czy też do liczby przypadków udzielenia pomocy, w których ta sama osoba mogła być uwzględniona wielokrotnie. Informacja za 2016 r. nie została sporządzona. Ponadto Minister nie przedłożył kontrolerom zbiorczych danych dotyczących sposobu przeznaczenia środków z Funduszu, wynikających z jednostkowych sprawozdań kwartalnych organizacji.

W związku z niesporządzeniem informacji o wykorzystaniu środków Funduszu w 2016 r. nie było możliwe ani porównanie danych za lata 2015 i 2016 o liczbie osób, którym udzielono pomocy, ani ustalenie stosunku tej wartości do ogólnej liczby pokrzywdzonych w 2016 r.²¹ ani też do liczby osób ubiegających się o taką pomoc.

(Dowód: akta kontroli str. 5-20, 153-156, 232-245, 305-330, 472-487, 538-545, 853-870, 871-873)

Obowiązujące rozwiązania organizacyjno-prawne, w tym stosowany wzór wniosku o udzielenie pomocy, nie pozwalają na ustalenie liczby osób, którym odmówiono udzielenia pomocy z Funduszu. Sporządzana jest wyłącznie dokumentacja dotycząca osób, które pomoc uzyskały w całości lub w części.

(Dowód: akta kontroli str. 305-330)

W badanej próbie 320 wniosków o udzielenie pomocy (po wyłączeniu 37 wniosków nie dotyczących pokrzywdzenia przestępstwem) stwierdzono, że zawierały one jedynie informację o formie wnioskowanej pomocy, a nie jej wartości, w związku z czym nie było możliwe ustalenie, czy wartość udzielonej pomocy materialnej zaspokaja potrzeby wnioskodawców. W 234 przypadkach udzielono pomocy w formie zgodnej z wnioskiem, a w 22 przypadkach szerszej niż wnioskowana (łącznie 80% przypadków). W 40 przypadkach (12,5%) udzielono pomocy mniejszej niż wnioskowana, a w pozostałych 24 przypadkach (7,5%) treść wniosku nie pozwalała na ustalenie, o jakiego rodzaju pomoc ubiegał się wnioskodawca. Pomocy materialnej udzielono w 78 przypadkach.

Co do zasady pomoc była udzielana pokrzywdzonym w formie, o którą wnioskowali, jednak na podstawie dostępnej dokumentacji (wnioski, załączone dokumenty) nie było możliwe stwierdzenie, czy została ona udzielona w sposób i w wysokości pozwalającej na usunięcie lub chociażby częściowe zniwelowanie skutków przestępstwa, jak też nie można było stwierdzić przyczyn udzielenia pomocy w innej formie niż wnioskowana lub jej nieudzielenia. Brak było jakichkolwiek danych, czy i w jakim zakresie udzielona pomoc okazała się skuteczna dla pokrzywdzonych.

(Dowód: akta kontroli str. 305-322, 874-889)

W informacjach uzyskanych w toku kontroli oraz w przedstawionym MS w 2015 r. dokumencie p.n. „Raport z badania społecznego dotyczącego oczekiwanych przez osoby

²¹ Przybliżony stosunek liczby osób objętych pomocą z Funduszu w roku do ogólnej liczby osób pokrzywdzonych przestępstwami wynosi ok.4,3%

pokrzywdzone i członków ich rodzin form pomocy”²² organizacje pozarządowe wykonujące zadania z zakresu pomocy pokrzywdzonym zwróciły uwagę na liczne bariery utrudniające skuteczne korzystanie z tej pomocy. Wskazano m.in. na:

- niską rozpoznawalność Funduszu co ogranicza liczbę osób starających się o pomoc;
- ograniczoną dostępność pomocy;
- brak stabilności i ciągłości świadczonej pomocy, co związane jest z organizowaniem konkursów w cyklu rocznym i brakiem pewności, czy dana organizacja otrzyma dotację w kolejnym roku;
- zbyt niskie finansowanie zadań;
- brak standaryzacji pomocy, co powoduje m.in., że osoby znajdujące się w identycznej sytuacji mogą uzyskać pomoc w innej formie i wartości w zależności od organizacji, do której się zwrócić;- nadmiar biurokratycznych obciążeń m.in. co do konieczności sporządzania i przesyłania obszernej dokumentacji oraz dokonywania nawet drobnych operacji w formie przelewów bankowych;
- opóźnienia w zatwierdzaniu przez Dysponenta sprawozdań za kolejne kwartały, co powoduje niepewność co do późniejszej kwalifikowalności niektórych wydatków;
- wymóg dokonywania zakupów o wartości już powyżej 3500 zł z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 23-106, 979-1048)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Minister Sprawiedliwości nie dokonywał oceny skuteczności działań finansowanych ze środków Funduszu, wyjaśniając, że wykonanie planu finansowego Funduszu podlegało corocznej ocenie Najwyższej Izby Kontroli, a ponadto zlecono badanie społeczne, którego wyniki uwzględniono przy ogłoszeniu konkursu na dotacje ze środków Funduszu na rok 2017. NIK zwraca uwagę, że brak analizy skuteczności pomocy finansowanej z Funduszu w znacznej mierze utrudnia zaplanowanie i dobór optymalnych form pomocy na jakie powinny być kierowane środki Funduszu. Brak oceny skuteczności finansowanej z Funduszu pomocy, NIK ocenia jako niezetelne. Brak tej oceny, a także brak monitorowania miernika budżetu zadaniowego utrudnia też wydatkowanie środków w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, do czego zobowiązuje Dysponenta Funduszu art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak działań Ministra w oceny skuteczności działań finansowanych ze środków Funduszu.

4. Prawdliwość rozliczania przychodów i kosztów Funduszu w sądach powszechnych

Opis stanu
faktycznego

Dysponent Funduszu sporządzał za okresy od początku roku do końca każdego kwartału roku 2016, a także do końca I kwartału 2017 r. sprawozdania z realizacji planu finansowego państwowego funduszu celowego²⁴, na podstawie otrzymanych pomocniczych sprawozdań w formie papierowej otrzymanych z jednostek organizacyjnych sądów oraz Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W zakresie sprawozdań za rok 2016 kontrola wykonania budżetu państwa w roku 2016 w części 37 – Sprawiedliwość oraz planu finansowego Funduszu wykazała, że w sporządzonych sprawozdaniach o symbolach Rb-33 i Rb-40 w zakresie przychodów i kosztów zaprezentowano dane w części w ujęciu kasowym, a w części – w ujęciu

²² Badanie przeprowadzone m.in. wśród przedstawicieli ośrodków udzielających pomocy pokrzywdzonym (17 ośrodków) oraz wśród pokrzywdzonych i członków ich rodzin (1349 ankiet), z których 23% ankietowanych będąc pokrzywdzonymi nie korzystało z pomocy.

²³ Dz.U. z 2016 r., poz.1870 ze zm.

²⁴ Rb-33 i Rb-40

memoriałowym, co ze względu na niemożność klarownej interpretacji danych zbiorczych, zostało przez NIK ocenione jako działanie nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami. Dysponent Funduszu złożył 25 kwietnia 2017 r. korektę sprawozdania z wykonania planu finansowego funduszu za rok 2016 (Rb-40), jednakże przedstawione w nim dane w dalszym ciągu zaprezentowano w części w ujęciu kasowym, a w części – w ujęciu memoriałowym.

(Dowód: akta kontroli, str. 577)

Kontrola wykonania przez Ministra Sprawiedliwości budżetu państwa w roku 2016 r. w części 37 oraz wykonania planu finansowego Funduszu wykazała, że sprawozdania te były sporządzane niezgodnie z przepisami art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz § 15 ust. 4 i 5 i § 17 ust.1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdania te zostały sporządzone niezgodnie również z art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym sprawozdania należy sporządzić w oparciu o zasadę memoriału, wykazując w nim wszystkie osiągnięte przychody i koszty dotyczące danego roku budżetowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

W zakresie sprawozdań za I kwartał 2017 z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Jana Paziewskiego wynika, że *pomocnicze sprawozdanie Rb-33 oraz sprawozdanie Rb-40 za okres od początku roku do dnia 31.07.2017 r. zostało sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia MF z dnia 16 stycznia 2014 r. w zakresie sprawozdawczości budżetowej (dz.u.2016 j.t z póź.zm), przy zachowaniu zasady memoriałowej. (...) Dane przedstawione przez sądy powszechne w pomocniczym sprawozdaniu Rb-33 z wykonania planu finansowego funduszu celowego za okres od początku roku do dnia 31.03.2017 r. były poddane weryfikacji pod kątem ich poprawności zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym, zachowania zasady memoriałowej.*

Dysponent przekazał podległym jednostkom sądownictwa powszechnego wytyczne w zakresie prawidłowego prezentowania danych w pomocniczym sprawozdaniu Rb-33.

(Dowód: akta kontroli, str. 796-798)

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

- 1) rzetelne planowanie wysokości środków przeznaczanych na pomoc pokrzywdzonym oraz udzielanie tej pomocy adekwatnie do istniejących potrzeb i stanu środków Funduszu;
- 2) podjęcie działań pozwalających na dokonanie oceny efektywności udzielanej pomocy;
- 3) wdrożenie finansowania działań o charakterze promocyjnym i informacyjnym w celu wsparcia i rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwami, w tym zapewniających lepszą rozpoznawalność Funduszu i działań jakie podejmuje w tym zakresie;
- 4) podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań w celu zapewnienia rozliczenia dotacji za 2016 r. oraz terminowego rozliczania transz dotacji wypłacanych w 2017 r. i latach następnych;
- 5) sporządzenia informacji o sposobie wykorzystania środków Funduszu za 2016 r;

²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- 6) podjęcie działań w celu ograniczenia wskazanych w wystąpieniu utrudnień w dostępie do pomocy dla osób pokrzywdzonych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie zostało podpisane w dniu 21 sierpnia 2017 r. przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Wojciecha Kutylę, a następnie zmienione zgodnie z Uchwałą Nr 53/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Do zmienionego wystąpienia nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Warszawa, 1 grudnia 2017 r.

Dyrektor
Departamentu Porządku i
Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Najwyższej Izby Kontroli

DYREKTOR
Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
z up. 
Tom Jankowski
Wicedyrektor